



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

**JOANA MARIE G. F. NUNES**

**FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA UPP SOCIAL CARIOCA:**

**Os Desafios de Transformar Ideias em Práticas**

**RIO DE JANEIRO**

**2013**

JOANA MARIE G. F. NUNES

FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA UPP SOCIAL  
CARIOCA: Os Desafios de Transformar Ideias em Práticas

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento

Orientadora: MARIA ANTONIETA LEOPOLDI

RIO DE JANEIRO

2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

N972 Nunes, Joana Marie Girard Ferreira.  
Formulação e implementação da UPP Social Carioca : os desafios de transformar ideias em práticas / Joana Marie Girard Ferreira Nunes. -- 2013.  
174 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Antonieta Leopoldi.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.  
Bibliografia: f. 155-163.

1. Política pública. 2. Formulação de políticas. 3. Implementação de políticas.  
4. Políticas de segurança pública. I. Leopoldi, Maria Antonieta. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 361.6

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio de algumas pessoas, que contribuíram cada qual a sua maneira para que esse estudo fosse concluído.

Agradeço em primeiro lugar à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mais especificamente ao programa de pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) por ter formulado e implementado um curso dinâmico, instigante do ponto de vista intelectual e que proporcionou ao corpo discente diversos encontros, seminários e palestras interessantes. Além disso, fui bolsista durante o período do doutorado e sou grata a CAPES e a coordenação do PPED por ter viabilizado esse recurso.

Obrigada ao Instituto Pereira Passos e à coordenação do programa UPP Social, na pessoa de José Marcelo Zacchi, por ter concordado com a realização da minha pesquisa, facilitando o acesso aos dados e as informações necessárias para a realização deste trabalho.

Agradeço à minha irmã, Emmanuelle Nunes, por ter me incentivado a continuar, por ter sempre acreditado que eu conseguiria concluir. Muito obrigada minha irmã! Sua força e sua presença amiga foram fundamentais.

Devo um agradecimento muito especial a Marcelo Nicoll, meu marido, parceiro e amigo. O processo de elaboração de uma tese é exigente, angustia e obriga que o autor priorize o trabalho em detrimento de outras áreas da vida. No meu caso em especial, o último ano da tese coincidiu com o primeiro ano de vida da nossa filha, portanto, foi um período de muitas mudanças, que exigiram que desempenhássemos novos papéis. Marcelo foi um leitor atento, debateu, questionou o texto e, principalmente, foi paciente comigo. A você, meu amor, obrigada!

Por último, e mais importante, agradeço aos meus pais, Christiane Girard e Brasilmar Ferreira Nunes. Graças a eles tive acesso a uma educação de qualidade e sempre fui motivada a estudar, o que contribuiu muito para que eu escolhesse fazer um doutorado. Entretanto, foram principalmente as conversas, o ambiente doméstico e a trajetória profissional deles (ambos são sociólogos) que fizeram nascer em mim o interesse pelas questões do nosso país. Foram eles que me transmitiram a sensibilidade, e certo incomodo, frente à realidade que nos cerca. Por tudo isso, agradeço muitíssimo, de todo coração, aos meus pais.

## RESUMO

Este trabalho tem como tema principal a análise das etapas de formulação e implementação da “UPP Social Carioca”, política que consiste em um desdobramento de outra política pública, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) que representa uma nova proposta de política de segurança pública do governo federal, articulado com os governos estadual e municipal do Rio de Janeiro. O estudo mostra a importância do papel do Estado e de suas instituições (polícia e secretarias estaduais e municipais) para por em prática a política das UPPs e das UPPs Social e a importância das articulações políticas para o sucesso da política em estudo. A pesquisa de campo foi realizada ao longo de um ano (junho de 2011 a junho de 2012) e o método utilizado foi principalmente a observação participante. Tal perspectiva, permitiu entender o funcionamento do programa, ter acesso a dados e informações da sua gestão e acompanhar a sua implementação.

A tese conclui que a política pública analisada é ambiciosa do ponto de vista da sua formulação - pelos problemas que se propõe enfrentar: falta de coordenação entre os vários órgãos do governo municipal, sobreposição de ações, presença precária do Estado nas favelas e periferias da cidade, etc.. É também ambiciosa pela amplitude dos seus objetivos: consolidar a pacificação nas áreas beneficiadas pelas Unidades de Polícia Pacificadora; promover a coordenação e a integração das ações sociais, trazer a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico para essas áreas e contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade. Ainda que a política de segurança pública e de inclusão social das comunidades na cidade prossiga com todo apoio do governo estadual e municipal, ela enfrenta muitos constrangimentos em função da sua vulnerabilidade institucional, da ingerência política e por ter objetivos de política social vagos, elementos que influenciam negativamente a implementação da política. De qualquer maneira, a política da UPP Social carioca é inovadora, baseia-se numa ideia de polícia comunitária e pode vir a ser a saída para a inclusão das comunidades pobres num futuro não muito próximo.

## **ABSTRACT**

The main theme of this work is an analysis of the stages of formulation and implementation of the "UPP Social Carioca" policy, which is an outcome of another public policy known as the Pacifying Police Unit (UPP). The UPP is a new public security policy proposal by the federal government in partnership with the state and city governments of Rio de Janeiro. This study shows the importance of the government and its institutions (police, and state and city government agencies) in the implementation of the UPP and UPP Social policies, as well as the importance of political coordination in its success. The field research was conducted from June 2011 to June 2012 primarily using a participant observation method. This allowed us to understand how the UPP Social program works, have access to management data and information, and monitor its implementation.

In conclusion, the UPP Social public policy is ambitious from the point of view of its formulation because of the problems it aims to solve: the lack of coordination among the city government agencies, the overlapping of government actions and projects, the precarious presence of the government in the slums and peripheries, etc. It is also ambitious due to the magnitude of its goals: consolidate the pacification process in the areas benefited by the Pacifying Police Units; promote the coordination and integration of social projects and initiatives; bring citizenship and economic development; and contribute to the integration of these areas into the city. Although the policy of public security and social inclusion of communities in the city proceed with support from the state and local governments, it faces many constraints. Institutional vulnerability, political interference, and vague social policy objectives negatively influence the policy's implementation. Despite these impediments, the UPP Social carioca is an innovative policy based on the idea of community policing and can be the solution for the inclusion of the poor communities in the not so near future.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 ABORDAGENS TEÓRICA E METODOLÓGICA .....	12
1.1 A perspectiva institucionalista de análise .....	12
1.2 A política pública e as etapas da formulação e da implementação.....	15
1.2.1 O que é política pública .....	15
1.2.2 A formação da agenda da política pública .....	20
1.3 A fase de implementação da política.....	22
1.4 - Metodologia .....	33
1.5 Considerações Finais .....	38
2 RUMO A UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....	41
2.1 A formulação de uma política de segurança pública de âmbito nacional como estratégia de desenvolvimento: da “segurança nacional” no regime militar à “segurança pública” no sec. XXI ..	42
2.2 O Estado do Rio de Janeiro como parte da estratégia de construção de uma nova política de segurança pública .....	50
2.3 Considerações finais.....	55
3 AS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E ÁREA METROPOLITANA E AS AÇÕES DE SEGURANÇA DOS GOVERNOS FLUMINENSES (1980-2006) .....	56
3.1 As favelas e a polícia no Rio de Janeiro .....	56
3.2 As ações de segurança dos governos fluminenses (1990-2006).....	61
3.3 O governo Sérgio Cabral e a adoção de uma nova política de segurança pública (2007- 2013). 67	
3.4 O Rio de Janeiro sedia eventos esportivos e garante segurança pública como contrapartida .....	71
3.5 Considerações finais.....	77
4 A POLÍTICA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA-UPP (2008 – 2012).....	78
4.1 Formulação .....	78
4.2 Implementação .....	85
4.3 As pesquisas com moradores e policiais das UPPs .....	96

4.4 Considerações finais.....	102
<b>5 O EXPERIMENTO UPP SOCIAL: FORMULAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>106</b>
5.1 Trajetória da UPP Social .....	107
Fonte: Documentos da gestão interna da UPP Social. ....	115
<b>6 O EXPERIMENTO UPP SOCIAL: A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO .....</b>	<b>119</b>
6.1 Implementando e reformulando uma inovação institucional.....	120
6.2 A fase mais recente da UPP Social: a gestão Eduarda La Rocque (a partir de agosto 2012)....	140
6.3 A mídia avalia a UPP e a UPP Social.....	143
6.4 Considerações finais.....	145
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>156</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....</b>	<b>166</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>169</b>

## INTRODUÇÃO

Com a emergência do Estado de Bem Estar Social nos países industrializados, principalmente a partir da segunda metade do século XX, a atuação do Estado passou a ser, cada vez mais, alvo de interesse de pesquisadores e cientistas de diversas áreas do conhecimento (economia, história, sociologia, ciência política, etc.). Nesse sentido, pode-se dizer que os processos de transformação social, político e econômico observados em diversos países desde o século passado deram origem a um novo campo de investigação conhecido como análise de políticas públicas (FLEXOR e LEITE, 2006).

Vale ressaltar desde já que, nesse estudo, parte-se do pressuposto de que o Estado tem papel fundamental na regulação das atividades sociais e econômicas. Por essa razão, é um ator estratégico que envolve uma multiplicidade de grupos com interesses muitas vezes divergentes atuando numa arena política. Entender como tais interesses se equacionam na prática é um desafio que vem instigando pesquisadores e gestores de políticas. A UPP Social, programa que serve de estudo de caso para esse trabalho, é uma política pública de responsabilidade do Estado e suas instituições – isto é, coube ao Estado a formulação e implementação da política UPP Social. Dessa forma, faz-se necessário entender porque o Estado assume tal responsabilidade e como pretende cumpri-la.

O Estado envolve diversas organizações, grupos de interesse e variadas formas de se relacionar com os atores sociais. E cabe às instituições que lhe dão corpo serem capazes de equacionar as demandas de uma sociedade cada vez mais complexa e de por em prática aquilo que o Estado determina. Dessa forma, as instituições influenciam as políticas públicas, e por isso têm um papel fundamental. É este entendimento que orienta a abordagem institucionalista adotada por este trabalho.

O fato do Brasil ser um país de sistema federativo, faz com que as políticas públicas sejam afetadas pelo entrosamento entre as três esferas de governo, que não raro têm competências e atribuições que se sobrepõem. Nesse contexto, formular e implementar políticas que impliquem em trabalho coordenado e integrado entre as distintas instâncias de poder é um desafio para políticos, gestores e técnicos.

O objeto central da nossa pesquisa, a política UPP Social é uma política pública implementada em favelas da cidade do Rio de Janeiro, áreas onde historicamente o Estado foi negligente. Nesse território problemas antigos, complexos, que dizem respeito a diversas dimensões da vida social (infraestrutura, educação, saúde, segurança, etc.) se acumularam.

Ao trabalhar com as etapas da formulação e da implementação das UPP social no Rio de Janeiro nos colocamos algumas questões da teoria das políticas públicas: -Quem formula a política? A formulação conseguiu traçar objetivos claros? A implementação transcorreu conforme o esperado, ou seja, conforme o formulado? Que fatores influenciaram na implementação da política? Essas são algumas perguntas que a pesquisa realizada pela autora pretendeu responder.

O primeiro capítulo discute as teorias contemporâneas sobre políticas públicas, discorre sobre a teoria que elegemos como base para este trabalho – as reflexões do francês Pierre Muller. Trabalhamos também com as formulações teóricas e empíricas sobre o processo de formulação e de implementação de políticas públicas. Na última seção do capítulo 1 tratamos da metodologia desta pesquisa e de como transcorreu nosso trabalho de campo.

A pesquisa de campo para esta tese foi realizada ao longo de um ano (junho de 2011 a junho de 2012), período em que a autora prestou consultoria para o programa UPP Social Carioca. Essa experiência permitiu que a autora tivesse acesso a documentos relativos à gestão interna do programa, participasse de reuniões de coordenação e de reuniões ampliadas, com toda a equipe da UPP Social Carioca, participasse dos fóruns do programa, realizados nas comunidades alvo das suas ações, e pudesse acompanhar a fase de implementação da política. Trata-se, portanto, do método conhecido como observação participante.

O segundo capítulo foi subdividido em dois tópicos, com as seguintes finalidades: 1) apresentar a política de segurança pública de âmbito nacional, formulada desde os anos 1990 como parte de uma estratégia de desenvolvimento, algo que ainda não havia sido feito no Brasil e 2) apresentar o papel do estado do Rio de Janeiro na parceria com o governo federal visando a implementação de uma política de segurança pública nova e diferente de tudo que se fez antes na cidade do Rio.

O terceiro capítulo é formado por três subitens: o primeiro descreve a relação entre a polícia e as favelas do Rio de Janeiro; o segundo faz uma retrospectiva das políticas de segurança pública implementadas no estado do Rio de Janeiro (tradicionalmente políticas de confronto, alternando com períodos de maior tolerância, etc.) e o terceiro subitem levanta alguns pontos do governo de Sérgio Cabral, dentre eles a adoção de uma nova política de segurança motivada sobretudo pela oportunidade dos eventos de 2014 e 2016 (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos).

O quarto capítulo busca esclarecer como se deu o advento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), a nova política de segurança pública implantada nos governos Lula e

Sergio Cabral. Entender o que se formulou como política UPP é fundamental para o entendimento da UPP Social – objeto central de nossa análise. O primeiro tópico do capítulo (4.1) descreve os princípios que nortearam a formulação da política das UPPs, o segundo (4.2) sistematiza os principais aspectos da sua implementação e o terceiro tópico (4.3) é um resumo dos resultados das pesquisas já realizadas, avaliando essa política.

O quinto capítulo se dedica ao processo de formulação da política que estamos interessados em entender: a UPP Social Carioca. Esse capítulo é dedicado ao processo de formulação dessa política e buscou responder às seguintes perguntas: a partir de que ideias a UPP Social foi formulada? Qual é o referencial dessa política? Como os formuladores planejaram a implementação?

O sexto e último capítulo analisa a etapa da implementação da política pública. O primeiro tópico (6.1) do capítulo buscou responder as seguintes perguntas: Quais são os principais aspectos da UPP Social? Como essa política transcorreu na prática? Quais os obstáculos enfrentados pela gestão cotidiana do programa? Tais obstáculos fazem com que a etapa da implementação se distancie do desenho original? O segundo tópico (6.2) apresenta algumas considerações sobre a nova gestão do programa, que teve início pouco tempo depois de concluído o levantamento de dados desse estudo. O último tópico do capítulo (6.3) levanta algumas questões sobre os artigos e notícias publicados na mídia durante o trabalho de campo.

Finalmente, vale ressaltar que nesse trabalho a ênfase é dada à fase de implementação da política UPP Social, porque esse estudo sustenta a ideia de que esse é o cerne de uma política pública: a implementação, momento onde a política será testada e ajustada pelos gestores e executores do programa. O processo de implementação de qualquer política pública implica em que “pequenas” decisões sejam tomadas a todo instante, decisões essas que podem influenciar decisivamente nos resultados que a política produzirá (HILL, 1997). Portanto, passa a ser relevante conhecer como os gestores de políticas públicas aplicam o que foi definido e quais são seus desdobramentos na prática.

A opção pela análise detida das etapas da formulação e da implementação não significa que as outras etapas da política sejam menos relevantes para o estudo sobre o tema, mas se justifica porque acreditamos que entender os elementos que estão envolvidos no processo de implementação e como eles alteram o desenho original da política pode revelar tanto as potencialidades, quanto os principais entraves enfrentados no ciclo das políticas públicas no país, mais precisamente as políticas sociais, voltadas para a parcela mais pobre e mais vulnerável da população.

Por último, mas não menos importante, vale mencionar o que motivou a elaboração desse estudo. Minha trajetória profissional é marcada por experiências que podem ser divididas em dois grandes grupos: trabalhos na área da pesquisa social e trabalhos na área de gestão de políticas. Trabalhei em organizações da sociedade civil e em instituições vinculadas ao setor público e, graças a esses trabalhos, tive a oportunidade de participar de diversas etapas da política. Essa trajetória me colocou frente a frente com a formulação e a implementação de políticas públicas e aos poucos fui ficando intrigada com a dificuldade de por ideias em prática.

Como contribuir para o entendimento sobre políticas públicas? O que aprendemos sobre políticas sociais para as favelas do Rio de Janeiro? A política UPP Social representa uma mudança de orientação nas políticas sociais anteriores para as favelas? Está sendo efetiva? Podemos falar em mudança da política de segurança pública no RJ a partir das UPPs? Essas são as perguntas que nortearam esse estudo. Certamente, respostas definitivas não foram encontradas, mas é possível afirmar que o trabalho dá pistas importantes nessa direção. Acreditamos que a pesquisa e a análise rigorosa, atenta e comprometida das políticas públicas em execução, ou em vias de, é elemento fundamental para um desenvolvimento mais amplo e mais justo no nosso país.

## **1 ABORDAGENS TEÓRICA E METODOLÓGICA**

### **1.1 A perspectiva institucionalista de análise**

Inicialmente, é importante ressaltar que o foco deste trabalho é menos avaliar o conteúdo da política e mais entender os elementos que a constituem (formulação) e o modo como é apropriada e implementada em nível local (implementação). A bibliografia utilizada foi selecionada a partir desse objetivo principal e teve a finalidade de garantir suporte e fundamentação teórica à análise que iremos produzir ao longo do texto.

No entanto, não é possível passar para o tema que nos interessa, sem antes recapitular resumidamente o papel do Estado e das instituições que o representam nessa temática. As funções que o Estado deve assumir em uma nação e as atribuições econômicas do governo não foram sempre as mesmas. Elas variaram ao longo da história. Há um século, havia autores que sustentavam que cabia ao Estado desempenhar, através das suas instituições, apenas os serviços essenciais à coletividade. Com a experiência das guerras mundiais e das grandes crises econômicas do século XX, essa concepção foi sendo alterada. A participação do setor público foi ganhando espaço e a ideia segundo a qual cabe ao Estado promover condições de bem-estar (previdência, assistência social, saúde, etc.) para a sociedade ganhou relevância (RESENDE, 2001).

O papel do Estado vem se reconfigurando a partir das últimas décadas do século XX e início do século XXI, mais especificamente, depois de comprovado o fracasso das ideias de um Estado pequeno com a crise de 2008. Na maioria dos países que adotaram políticas de orientação neoliberal não houve crescimento da economia, nem tampouco a pobreza foi reduzida. Nos últimos 25 anos do século XX, as desigualdades sociais aumentaram em quase todos os países do mundo (STIGLITZ, 2002).

O Estado sempre desempenhou papel importante, quando não fundamental, na história das nações. Entretanto, o Estado não pode ser analisado como uma instituição monolítica. O estudo sobre políticas públicas deve considerar a diversidade de organizações que fazem parte do Estado, a variedade de grupos de interesses, inclusive conflitantes, e as múltiplas formas dos atores se relacionarem. Há uma grande distância entre aquilo que o Estado planeja, formula e aquilo que de fato é posto em prática pelas suas instituições locais e seus respectivos agentes, responsáveis pela execução e pela gestão da política.

Neste trabalho vamos fazer uso da perspectiva institucionalista porque entendemos que ela permite entender os acontecimentos a partir do olhar sobre como as instituições se organizam e se relacionam. As regras institucionais influenciam as políticas públicas e são por elas modificadas. A análise da estrutura e do papel das instituições ajuda a entender como se formulam e se implementam as políticas públicas. A perspectiva institucionalista de análise propõe uma abordagem interdisciplinar, que combina a visão sociológica, da ciência política e da história sobre a realidade.

Amartya Sen (2000) enfatiza que as instituições não apenas legitimam os direitos e o comportamento em sociedade, como também devem atuar no sentido de promovê-los, ajudando os indivíduos a realizar o que desejam. Para Sen deve haver condições de vida básicas numa sociedade para que se possa falar em desenvolvimento. E essas condições envolvem um conjunto de dimensões políticas, sociais, éticas que se complementam. A falta de oportunidades sociais mínimas pode comprometer muito a expressão da liberdade política de um indivíduo (SEN, 2000).

A instituição responsável por políticas públicas que pretenda contribuir com o processo de desenvolvimento deverá estar muito atenta à natureza e ao alcance das liberdades individuais de que dispõem os envolvidos. Para tanto, é fundamental elaborar um diagnóstico preciso a respeito da realidade na qual se pretende intervir. Para o autor, essas são questões fundamentais para a elaboração e a implementação de qualquer política (SEN, 2000).

Fica explicitada na análise de Sen (2000) a ideia de que o desenvolvimento, para ser duradouro e estável, precisa avançar em várias frentes simultaneamente e reforçar o papel das instituições envolvidas. As instituições favorecem a ampliação das liberdades e podem ser avaliadas em função de como contribuem para isso. Segundo o autor, a abordagem do desenvolvimento como liberdade permite que a perspectiva da avaliação institucional ocorra sistematicamente.

Por outro lado, Chang e Evans (2007) enfatizaram que apesar da relevância que o pensamento institucionalista adquiriu nos últimos 25 anos, ainda não foi formulada uma teoria satisfatória sobre as instituições e sua relação com as mudanças econômicas. Nesse sentido, propõem uma análise que conjugue as três principais correntes de pensamento econômico sobre as instituições:

- a) a corrente de pensamento mais tradicional, que considera as instituições como restritivas da ação do livre mercado, gerando menos eficiência do que poderiam;
- b) a corrente que entende as instituições como facilitadoras (o que não significa que não imponham restrições aos agentes) e que se posiciona contra a ideia de um mercado irrestrito;
- c) a corrente que define as instituições não apenas como restritivas e facilitadoras, mas também como constitutivas. Segundo essa perspectiva, todas as instituições têm uma dimensão simbólica (cultural). Elas imprimem nos indivíduos determinados valores e visões de mundo, revelam as opções políticas, as ideologias e os interesses da sociedade.

Para Chang e Evans (2000), a formulação de uma teoria sobre as instituições é a reunião das diversas abordagens sobre o assunto. Esses autores acrescentam três características importantes à perspectiva institucional:

- i. Ela deve levar ao entendimento dos processos de mudança em nível local, como também dentro de um Estado, e as mudanças econômicas no nível global;
- ii. Deve considerar que as visões de mundo e as ideologias têm papel fundamental nos processos de mudança institucional;
- iii. Afirma que as instituições são ao mesmo tempo constitutivas de visões do mundo e modeladas por elas.

Chang (2004) ressalta que, em todos os países analisados por ele, o desenvolvimento institucional foi resultado de um longo processo, que caminhou em paralelo com o desenvolvimento econômico. Além de longa, a consolidação de instituições como a democracia, a burocracia ou o sistema judiciário foi uma conquista árdua, marcada por períodos de avanço, estagnação e até retrocessos, dependendo da conjuntura e da história política de cada Estado.

De maneira geral, ressalta-se nas análises o caráter extremamente complexo que as instituições assumem na sociedade moderna: são coordenadas, com regras formais e capazes de impor sanções, como os governos ou as grandes organizações, por exemplo. Mas as análises revelam também como é polêmico o papel atribuído a elas, sugerindo que o estudo sobre a natureza institucional não está esgotado.

## 1.2 A política pública e as etapas da formulação e da implementação

### 1.2.1 O que é política pública

No estudo sobre políticas públicas podemos destacar duas correntes principais. A corrente americana, que tem uma visão mais pragmática sobre as políticas públicas, voltada para a ideia de governo, de políticas públicas de resultado, que atinjam as demandas dos cidadãos. Já a corrente européia, dá ênfase ao Estado, entendido como uma instituição que, domina, altera e transcende a sociedade (MULLER, 2010).

No Brasil, a literatura sobre políticas públicas é recente, com trabalhos que datam dos últimos 25 anos. Essa literatura busca entender a ação do governo em prol de um desenvolvimento sustentável, de longo prazo e menos desigual. Ela envolve debate sobre a capacidade de formular e implementar políticas públicas.

Antes que um problema se torne uma política pública há um longo processo a ser percorrido. Para Rua (1998), as políticas públicas podem ser consideradas o resultado do esforço, por parte do Estado, em equilibrar as diferentes demandas da sociedade através da negociação e do consenso. Tais demandas são os problemas enfrentados pelos indivíduos que convivem em sociedade, o que Rua (1998) chama de *situação problema*. Uma situação problema pode ou não, dependendo de uma série de fatores, entrar na agenda política dos governantes e se tornar uma política pública depois. Entretanto, para integrar a agenda política, a demanda precisa apresentar ao menos um dos três fatores abaixo:

- 1) Deve representar o interesse de um grande segmento da sociedade, ou de um segmento pequeno, mas forte politicamente, ou ainda de um grupo estrategicamente posicionado na arena política.
- 2) Deve ser um problema grave, que envolva grande comoção social, a tal ponto que os custos de não resolvê-lo sejam mais altos que o contrário.
- 3) A resolução daquele problema deve representar uma grande oportunidade em função dos atores envolvidos.

Para a autora, política pública é uma atividade política, nesse sentido, implica em que várias decisões sejam tomadas para que as ações planejadas sejam de fato implementadas (RUA, 1998).

Em outro estudo sobre como um problema se torna uma política pública, o processo foi descrito na seqüência abaixo (LUSTOSA, 2010):

- 1) Existe uma demanda (problema) por parte de um grupo social;
- 2) Esse grupo exerce alguma (pouca ou muita) influência na arena política e vai tentar fazer com que a sua demanda entre na agenda dos governos;
- 3) Outros grupos contrários a essa demanda podem pressionar o Estado no sentido inverso, ou seja, fazendo com que não considere tal demanda como prioritária.
- 4) A demanda pode ser incluída na agenda política e se tornar uma política, passo que antecede a etapa da formulação da política pública.

Saravia (2006) apresenta uma perspectiva mais pragmática sobre as políticas, voltada para seus aspectos objetivos. A política pública pode ser caracterizada por quatro elementos: 1) um conjunto de medidas concretas; 2) decisões ou formas de alocação de recursos, que apontem para um quadro geral de ação; 3) volta-se para um, ou vários públicos-alvo; 4) define metas ou objetivos a serem atingidos, em função de normas e valores.

As políticas públicas podem ser entendidas como tentativas do Estado de equacionar as diferentes demandas da sociedade de forma pacífica. Segundo essa perspectiva, a análise de políticas públicas pode ser classificada em três grandes modelos:

- 1) Modelo sistêmico ou ecológico, que ressalta a influência do meio ambiente onde a política é formulada;
- 2) Modelo incremental, que parte das decisões que já foram tomadas anteriormente;
- 3) Modelo institucionalista, que entende a política pública como resultado da interação e das decisões institucionais; (PERREIRA E BRAVO, 2002).

As políticas públicas podem ser divididas em fases ou etapas, mesmo que na prática nem sempre seja possível fazer uma separação muito clara entre elas. Souza (2007) define política pública como um ciclo de seis estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. A autora identificou algumas características acentuadas nas análises de políticas públicas. São elas:

- 1) *O tipo da política pública*: cada tipo de política pública encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno da sua decisão passam por arenas diferenciadas.
- 2) *Incrementalismo*: os recursos do governo para uma política não partem do zero, mas daquilo que já existe. Propõe-se mudanças marginais, incrementais, e que não alteram radicalmente o curso da política em questão.
- 3) *O ciclo da política pública*: formado por seis estágios (discutidos acima), gerando um ciclo dinâmico e de aprendizado.

- 4) *No modelo “garbage can” (lata de lixo):* as organizações constroem as preferências para a solução do problema, mas como a compreensão do problema e das soluções é limitada, as organizações trabalham com um sistema de tentativa e erro.
- 5) *Na análise por Coalizão de defesa:* a política pública é entendida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros de ação para cada política.
- 6) *Arenas Sociais:* essa abordagem entende a política pública como uma iniciativa dos empreendedores políticos ou de políticas públicas. A ideia é de que, antes que algo seja considerado um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que ele existe e que algo precisa ser feito.
- 7) *Modelo de equilíbrio interrompido:* a análise dá conta de longos períodos de estabilidade de um conjunto de políticas públicas, subitamente interrompidos por mudanças abruptas, que geram mudança nas políticas anteriores.
- 8) *Modelos influenciados pelas ideias:* como no caso das políticas orientadas pelo “*novo gerencialismo*” público e pelo ajuste fiscal nos anos 1990. Nesse modelo a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, e aliou-se à busca de credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com independência política.

Existem também os analistas da não decisão: eles consideram que a inação do Estado, ou seja, a decisão de não fazer nada em relação a determinado assunto, também é uma forma de fazer política pública (DYE, 1984). Para essa linha de pensamento, a política pública é entendida como o posicionamento assumido pelo governo diante de uma questão social e, nesse sentido, a omissão é entendida como uma decisão (DYE, 1984).

O sociólogo francês Pierre Muller (2010), em um dos textos que escreveu sobre o assunto, retomou os cinco elementos que definem uma política pública:

- 1) É constituída de um conjunto de medidas concretas;
- 2) Implica em decisões tomadas com sentido de autoridade explícita,(decisões nas áreas da justiça, policia, etc.) ou decisões latentes (estabelecendo critérios de acesso à política, por exemplo.);
- 3) Se inscreve em um quadro geral de ação, não podendo ser tomada isoladamente;
- 4) Tem um público-alvo ou públicos-alvo e
- 5) Tem necessariamente objetivos definidos (MULLER, 2010, pag.22).

Entretanto, ressalta o autor, a ordem dessas etapas da política pública não é linear, podendo ser alterada. Algumas etapas podem ser suprimidas e um grande número de decisões podem ser tomadas sem que seja possível identificar exatamente em que etapa da política cada uma delas se insere. Pode ocorrer, inclusive, que uma ação seja iniciada antes que a decisão seja tomada oficialmente. Finalmente, nem sempre a finalidade da política pública é aquela que o tomador de decisões diz ser. Algumas políticas podem ter uma finalidade explícita, por exemplo, melhorar as condições de habitação, e uma finalidade latente, por exemplo, mudar a composição social de um determinado bairro.

No caso das políticas públicas, como não é possível prever todos os seus efeitos e conseqüências, o importante é dispor de instituições capazes de lidar com os imprevistos e fazer ajustes quando necessário. Segundo Fiani<sup>1</sup>, é preciso ter clareza sobre a importância que tem o desenho das instituições responsáveis por implementar a política pública: o desenho institucional ajuda na implementação da política ou não? Qual é a estrutura de governança dessas instituições? Essas são perguntas fundamentais para a discussão.

Reconhecer o caráter imprevisível das políticas não diminui a importância de se pensar em todos os cenários possíveis, avaliando possibilidades e alternativas de maneira racional. Não se trata de considerar os imprevistos como obstáculos, mas como parte constituinte das políticas, sendo assim, impossíveis de serem desconsiderados em uma abordagem racional. Considerando que tudo não pode estar definido ex ante, para que a política tenha bons resultados, a perspectiva aqui adotada preconiza que o mais importante é ter abertura e estruturas capazes de resolver os conflitos que surgirem.

Na perspectiva de Muller (2010), com a qual esse estudo corrobora, as políticas públicas devem ser entendidas não apenas como processos de decisão dos quais participam alguns atores, mas antes de tudo como o lugar onde uma sociedade constrói sua compreensão sobre o mundo. Elas devem ser analisadas como um processo no qual a sociedade elabora as representações que nortearão seu entendimento e suas ações sobre a realidade e que indaga: quais são os perigos que a ameaçam? Como repartir suas riquezas? Qual será o papel do Estado? Essas são perguntas cujas respostas servirão de fundamento para as políticas públicas em uma determinada sociedade.

O autor menciona distintas correntes de pensamento, sugerindo que não há consenso sobre o assunto, mas ideias que, dependendo do período histórico, tiveram mais ou menos relevância no debate. Muller corrobora com a perspectiva de *advocacy coalition*, segundo a

---

<sup>1</sup> Anotações feitas durante a disciplina “Instituições e Desenvolvimento”, cursada no âmbito do doutorado (PPED/IE/UFRJ), em maio e junho de 2010.

qual os atores envolvidos com a elaboração de uma política pública compartilham de uma mesma visão de mundo organizada em três níveis: i) um núcleo central (*deep core*) formado por ideias gerais que não se relacionam com uma política específica (por exemplo, a ideia de segurança), ii) ideias relacionadas com uma política específica (*policy core*) e iii) aspectos secundários que correspondem a questões mais técnicas (por exemplo, a opção por estabelecer parcerias).

Além disso, há um ponto na análise de Muller (2010) que nos interessa particularmente nesse trabalho: segundo ele, elaborar uma política pública implica, antes de tudo, em construir uma representação - uma imagem da realidade sobre a qual se quer intervir. É a partir dessa imagem, dessa referência cognitiva, que os atores elaboram suas percepções dos problemas, confrontam soluções e definem propostas de ação. Essa representação sobre o mundo é o que o autor chama de *referencial de uma política*: por exemplo, a definição de uma política de defesa nacional dependerá intimamente da percepção que a sociedade tem do risco e do lugar em que ela pretender colocar suas forças armadas.

A abordagem de Muller explica que o referencial de uma política é constituído por um conjunto de prescrições que definem critérios de escolha e o modo de se alcançar objetivos, atribuindo assim, sentido a um programa político. Dessa forma, trata-se de um processo cognitivo que permite compreender o real, limitando a sua complexidade, e de um processo prescritivo que permite agir sobre o real. Portanto, o processo de construção de um referencial implica em um duplo mecanismo: uma operação de decodificação do real, com o objetivo de diminuir sua opacidade, e uma recodificação do real para permitir a definição de um programa de ação pública.

Segundo Muller, na França, durante todo o século XX, o referencial global era o da busca do equilíbrio, que preconizava um Estado liberal, atento à manutenção dos equilíbrios entre os setores da sociedade e interessado em motivar o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, etc. Depois da II Guerra Mundial, o referencial dominante passa a ser o da modernização do país, sobrepondo-se à ideia de tradição, e desde os anos 80 o referencial adotado é a ênfase no papel do mercado (MULLER, 2010, pag.63).

Passamos agora a investigar os fatores que interferem na formulação e na implementação de políticas públicas. Partimos da hipótese de que as práticas políticas, organizações envolvidas, trajetória histórica e as crenças dos indivíduos estão presentes no processo de implementação e têm impacto nos resultados alcançados.

Qual é o papel do processo de formulação de políticas? Como os gestores adaptam o desenho da política aos problemas específicos que enfrentam? O desenho da Instituição

encarregada de implementar a política pública favorece a etapa de implementação ou não? Essas são algumas das perguntas que nortearão esse estudo.

### 1.2.2 A formação da agenda da política pública

Ao investigar o **processo de formação da agenda governamental** (*agenda-setting*), Capella (2005) deu ênfase a dois modelos de análise: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Model*), elaborado por Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Baumgartner e Jones (1993). Aqui, neste estudo, interessa entender o primeiro modelo.

Para Kingdon (2003), o governo incorpora uma questão na agenda quando três fluxos decisórios convergem: i) fluxo de problemas, que consiste em entender as razões que levam um problema a atrair a atenção dos formuladores; ii) fluxo de soluções ou alternativas, que consiste no processo de selecionar as ideias, ou possíveis soluções, que de fato serão consideradas opções viáveis pelos formuladores; e iii) fluxo político, que diz respeito aos processos de confronto e negociação de interesses inerentes à qualquer política, seja ela pública ou não. Esses três fluxos são independentes, mas em algumas ocasiões se encontram e podem provocar alterações no que havia sido previsto na agenda.

Segundo o modelo de Kingdon, os problemas (fluxo de problemas) são “construídos” pelos formuladores. Antes de ser considerado como tal, o problema “criado” fazia parte de um grande grupo formado por questões que estavam no campo de atenção dos formuladores de política. Em função de indicadores, eventos, crises e símbolos, algumas questões tornam-se mais importantes e passam a ser consideradas como problemas.

As soluções ou alternativas (fluxo de soluções) não são elaboradas para resolver um problema específico. Elas são resultado de um processo paralelo, que envolve a participação das comunidades de política (*policy communities*), cujo papel é difundir as opções de solução entre os diversos atores. As soluções que corroborarem com os valores aceitos pela sociedade têm mais chances de agradar ao público e serem aceitas pelos formuladores.

O ambiente político (fluxo político) também tem papel decisivo para que ocorram mudanças na agenda. Eleições, “clima” na sociedade de forma geral, ideias em evidências no momento, capacidade de exercer pressão, e não apenas poder, são questões que interferem na elaboração de políticas.

O processo de formulação também pode ser alterado em situações críticas, como em grandes crises, por exemplo. A agenda também pode ser transformada em períodos de mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso, mudanças na chefia dos órgãos e de empresas públicas. Neste caso o processo de formulação pode ser paralisado, pode introduzir novos problemas ou deixar outros de lado. Mudar a área de competência de um problema também pode afetar a agenda: frequentemente um problema envolve a participação de diversas áreas, que disputam entre si a legitimidade para atuar em determinado campo. Quando há mudança de área de competência, tanto pode haver valorização do problema, quanto ele pode perder relevância em função da sua nova localização (CAPELLA, 2005).

Kingdon (2003) ressalta que as transformações na agenda podem ser planejadas (por exemplo, no período de eleições, mudança de liderança, em determinadas etapas do orçamento, etc.) ou imprevisíveis. Em ambos os casos dois tipos de ator estão presentes: o empreendedor de política e os outros atores envolvidos no processo. O empreendedor é a pessoa com capacidade de persuasão, que defende com veemência suas ideias. Geralmente é líder do grupo que representa ou ocupa cargo de chefia na organização que integra. Ele está sempre atento às oportunidades de atingir suas metas e é capaz de reunir todos os elementos necessários para que a mudança ocorra, incluindo provocar a convergência dos três fluxos.

Os outros atores envolvidos são classificados em dois grupos: os visíveis e os invisíveis. Os visíveis são membros da alta administração pública, representantes do Poder Legislativo, do Congresso, grupos de interesse, a mídia e a opinião pública. Esse grupo interfere principalmente na elaboração da agenda. Os invisíveis, por sua vez, são servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, que participam principalmente da seleção de alternativas e soluções. São invisíveis porque geralmente não estão pessoalmente nas arenas decisórias, mas influenciam na medida em que o trabalho que executam produz subsídios para a tomada de decisão.

A elaboração de uma política pública é ao mesmo tempo um processo de construção de uma nova forma de ação pública e um processo no qual um ator coletivo trabalha sobre a sua identidade social. Por essas razões, enfatiza Muller, é impossível estudar a construção de um referencial sem analisar minuciosamente as características do grupo que o constrói, suas estratégias e seu posicionamento na arena de poder. Reciprocamente, não existe relação de poder que não seja perpassada pela produção de um sentido. O referencial de uma política não é constituído apenas por ideias, mas por ideias em ação (MULLER, 2010).

Num contexto de Estado Democrático de Direito, a formulação de uma política pública implica em um processo onde todos os atores envolvidos (representantes da sociedade

civil, associações, setor privado, o próprio Estado, etc.) podem se manifestar, tornando essa etapa crucial para a produção da política (LINDBLÖM, 1981). Para Flexor e Leite (2006) a etapa da formulação pode ser dividida em duas atividades principais:

1) A transformação de um problema em solução ou em alternativas, considerando, para tanto, os modos de ações e as estratégias que as sustentam (estudos técnicos, conflitos, previsão, coordenação, construção de coalizões, propaganda, persuasão, etc.);

2) O trabalho de legitimação que consiste em confrontar uma solução com critérios ou regras, inscrevendo a solução num quadro normativo particular.

Na medida em que o processo de formulação envolve a seleção de alternativas, e considerando que os diversos grupos envolvidos têm preferências distintas, as decisões devem ser negociadas. Nesse sentido, o conflito perpassa o processo de formulação. Além disso, é durante a formulação que os atores envolvidos se comprometem com a política. Esses compromissos podem ser o estabelecimento de metas a atingir ou o montante dos recursos que serão investidos (FLEXOR & LEITE, 2006).

A formulação da política, portanto, é um processo complexo que envolve várias etapas. Na prática, elas acontecem concomitantemente, mesmo que em alguns momentos uma etapa seja posta em prática, como o levantamento de soluções, por exemplo, e precise de mais tempo para ser concluída que outras. De todo modo, a formulação é um passo crucial da política pública. É nesse momento que as ideias que nortearão as ações dos envolvidos com a implementação serão estipuladas, ou seja, é quando a base conceitual da política é elaborada e definida.

### 1.3 A fase de implementação da política

A implementação da política, por sua vez:

*“[...] representa um processo pelo qual as decisões acomodam-se à realidade, ajustam-se ao campo de aplicação, se inscrevem nas rotinas dos agentes que implementam a política. Implementar consiste em aplicar um programa de ação a um problema. Isso significa que existem perturbações e modificações entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas” (FLEXOR & LEITE, 2006, pág.10).*

Os gestores encarregados pela implementação e pelo desenho institucional da política têm papel de destaque nessa fase. Além disso, os atores envolvidos, os instrumentos

estabelecidos, o grau de centralização dos processos, a distância entre os objetivos estabelecidos e as ações concretas são elementos que impactam na política e que podem variar bastante.

A implementação é o momento da execução. Durante essa fase, os problemas aumentam em função dos jogos de poderes e das negociações envolvendo diversos órgãos de execução, que não raro colidem e tem responsabilidade que se sobrepõem, influenciando assim a execução da política. Trata-se de uma fase extremamente complexa, entre outras razões, porque tem implicações diretas sobre os resultados que a política produzirá. Nesse sentido, alguns autores consideram, inclusive, que grupos interessados e/ou envolvidos com a política deveriam participar do processo de implementação, de maneira a tornar o “jogo político”, ou a confrontação de interesses divergentes, mais equilibrado (LINDBLUM, 1981).

Alguns estudiosos defendem que a fase da implementação é a mais importante porque pode alterar completamente a política. Segundo essa perspectiva, se os implementadores estiverem preparados e mobilizados durante essa etapa, deve ser possível ultrapassar os obstáculos que surgirão na medida em que a implementação avançar. Do contrário, mesmo que o sistema de controle seja bastante rigoroso, os implementadores podem, na prática, inviabilizar a execução da política (CARVALHO, BARBOSA & SOARES, 2010).

Outra corrente de pensamento considera a implementação uma etapa de transição. A ideia é a de que para executar uma política, os implementadores devem lidar cotidianamente com organizações, clientes, público interno, tensões, etc. Os mecanismos de administração são importantes, mas o principal é ter capacidade de enfrentar os problemas que surgem a todo o momento, mudar de direção quando necessário e aprender com todo esse processo. Para essa corrente, a implementação não pode ser totalmente planejada ou seguir um plano muito fechado. Ela é um processo a ser gerido (NAJAN, 1995).

Autores como Silva e Melo (2000) definiram modelos de implementação:

1) *Modelo clássico do ciclo de política*, que entende a implementação como algo executado de “cima para baixo”, onde o governo determina as ações e não como resultado de um processo envolvendo negociação e tomada de decisão;

2) *Modelo linear*, que vê os problemas enfrentados durante a implementação da política como relacionados à capacidade dos implementadores, a problemas políticos ou à resistência de determinados grupos. Em geral esse modelo assume que o diagnóstico é sempre correto e que o formulador dispõe de todas as informações;

3) *Implementação vista como um jogo*, esse modelo ressalta o papel das redes, do aprendizado institucional e dos atores envolvidos com a implementação. No entanto, a

incerteza está sempre presente e se manifesta em vários níveis: na assimetria de informações, através de programas que determinam apenas parte daquilo que deve ser implementado e em função das preferências dos formuladores.

Segundo essa linha de pensamento, a implementação deve ser considerada uma etapa subsequente à etapa da formulação, onde decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. Nas palavras dos autores:

*“A visão da implementação enquanto aprendizagem e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação das políticas.” (SILVA & MELO, 2000, pág.16).*

Na visão clássica de ação governamental, chamada de “*top-down*” (“de cima para baixo”), a implementação consiste na execução de ações que operacionalizam aquilo que já foi elaborado e decidido previamente por instâncias superiores. Segundo essa perspectiva, na etapa da implementação não se tomam decisões importantes, mas se coloca em prática aquilo que já foi planejado. Os agentes do Estado que lidam com os cidadãos diretamente, responsáveis pela política de nível de rua, não influenciariam a implementação com a sua interpretação da política (SILVA & MELO, 2000).

A implementação, segundo o entendimento “*top-down*”, é caracterizada por um forte controle hierárquico e pelo predomínio dos aspectos legais, em detrimento das interações organizacionais e da política de nível de rua. Na implementação, tanto os implementadores quanto o público-alvo da política buscam atingir os objetivos estipulados pelos formuladores.

Para a perspectiva “*top-down*”, os formuladores da política devem planejar uma implementação que possa ser controlada. A implementação deve ter etapas e objetivos claros, estruturas simples, com pouca margem para mudanças, maior controle sobre os atores envolvidos e pouca interferência externa. A formulação da política é atribuição dos políticos e a implementação fica a cargo dos burocratas. A política pública é vista através de um modelo hierárquico porque são os formuladores que definem a política. Este modelo é também linear, porque entende que a implementação apenas executa o que foi planejado, mas não altera a política, contrapondo-se à ideia de que a política pública é um processo, um ciclo de construção (HILL, 1997).

Outra perspectiva é a do modelo denominado “*bottom-up*” (“de baixo para cima”). Segundo esse modelo, as instituições têm limitações (humanas e organizacionais) e isso deve ser considerado na implementação da política pública, assim como a experiência e o

conhecimento tácito dos envolvidos. Para essa corrente, a política pública acontece de fato no momento da sua implementação, ocasião em que os problemas aparecem e os ajustes são feitos a todo o momento (HILL, 1997).

Segundo a corrente “*bottom-up*”, a implementação é caracterizada por ser um processo que envolve troca, barganha, objetivos ambíguos ou até mesmo contraditórios, questões de coordenação intergovernamental, recursos e informação escassos. Os agentes do estado têm discricionariedade para agir, o que é considerado um aspecto positivo para os adeptos da visão “*bottom-up*” já que a implementação implica em negociação permanente. Nesse contexto incerto, é preferível ser capaz de lidar com os obstáculos que surgirão ao longo da implementação, do que seguir um plano previamente estipulado. Nem os formuladores podem prever e controlar tudo que está em jogo, nem os implementadores podem agir apenas em função daquilo que foi prescrito (SILVA, 1999).

HILL (2006) afirma que existem varias razões para deixar que decisões importantes sejam tomadas durante a implementação, a saber: alguns conflitos só podem ser resolvidos na fase da implementação, os implementadores, por vivenciarem na prática cotidiana a execução da política, estão mais aptos a tomar decisões-chaves, o impacto das medidas é desconhecido e o cotidiano da implementação implica em negociar e se comprometer com os diversos grupos envolvidos (HILL, 2006).

Para o autor, a discricionariedade dos agentes encarregados pela implementação da política é pouco analisada pelos pesquisadores, que deveriam atribuir mais importância a esse aspecto. A política nem sempre é clara, e pode inclusive deixar várias questões em aberto ou com sentido dúbio. Assim, a autonomia e a interpretação que os agentes fazem sobre a política pode variar bastante e, por consequência, os impactos na política também.

Para Lipsky (1980), que adota essa perspectiva de análise, a implementação é uma etapa crucial porque é durante essa fase que os burocratas que tem discricionariedade para agir e interagem diretamente com o cidadão, chamados de *street-level bureaucracy*, podem modificar os rumos da política. É o caso dos médicos, professores e policiais por exemplo. Na medida em que esses profissionais autorizam benefícios e sanções, acabam moldando a política em função da interpretação que fazem das regras e de como definem onde recursos escassos serão alocados, o que produz impacto nos resultados da política. Na análise de Lipsky (1980), a autonomia que os burocratas de rua detêm é um aspecto central do processo de implementação. Para o autor, os conflitos vivenciados por esses agentes em relação à implementação da política são principalmente de três tipos:

- As políticas devem considerar o indivíduo ou devem tentar considerar as questões como coletivas, sociais;
- Os agentes devem dar tratamento individualizado aos usuários ou devem padronizar os procedimentos, seguindo as mesmas normas para todos os casos;
- Como lidar com a expectativa gerada no público-alvo e nos próprios agentes em função da implementação da política;

Além disso, as instituições encarregadas pela implementação também sofrem pressão política de diversos grupos (usuários, políticos, grupos da sociedade organizada, etc.), o que caracteriza essa etapa como sendo um período de negociação e tensão quase que constante (LIPSKY, 1980).

Pesquisa realizada por Lotta (2010) sobre a etapa da implementação da política, com foco no papel que os burocratas de nível de rua desempenham, define a implementação como uma etapa dinâmica, marcada pela interação entre os usuários e os agentes (burocratas) implementadores, cujos valores e crenças influenciam nos resultados da política. Segundo essa abordagem, a implementação seria formada por dois elementos-chave: a atuação dos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo da implementação. Ao recapitular a literatura sobre o tema, Lotta (2010) resume os principais obstáculos destacados nas análises sobre a implementação:

- Falta de clareza quanto aos objetivos da política pública que leva a interpretações diferentes na ação.
- Muitos atores e agências envolvidos com a implementação, o que causa problemas de comunicação e coordenação;
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para a implementação;
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo. (LOTTA, 2010, pág.29)

A pesquisa acompanhou o trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), vinculados ao Programa Saúde da Família (PSF), do governo federal, em três municípios brasileiros: São Paulo (SP), capital do estado de São Paulo, Taboão da Serra, município da Região Metropolitana de São Paulo, e Sobral, no interior do Ceará. A pesquisa concluiu que a mesma política pode ser implementada de diversas formas, dependendo das decisões tomadas pelas instituições e pelos agentes implementadores. As normas que servem de base para a atuação dos agentes é formulada pelo Estado, mas o modo de se comunicar e se relacionar

com os usuários do serviço é uma opção individual do agente de saúde, que no caso analisado é o responsável pela implementação da política (LOTTA, 2010).

O processo de implementação implica em um amplo espaço para o exercício da discricionariedade dos agentes, que adotam práticas e estilos variados para realizar seu trabalho. Cada Unidade Básica de Saúde (UBS), unidade/local onde os agentes trabalham, oferecem condições específicas para as equipes de ACS e impõem regras próprias, que são em verdade interpretações das normas estipuladas pelo governo federal. Esses elementos são chamados de fatores organizacionais e influenciam consideravelmente a implementação da política (LOTTA, 2010).

Contudo, a pesquisa conclui que a implementação do programa é bem sucedida, já que os ACS estabeleceram vínculos de confiança com a comunidade, o que contribuiu com o êxito do trabalho e o faz ser bem avaliado pelos usuários. Vale ressaltar que o PSF tem como norma que os ACS sejam moradores das áreas onde atuam, o que nos casos mencionados acima favoreceu muito a relação de confiança entre os agentes implementadores e os usuários do programa. A pesquisa mostrou ser essa uma estratégia exitosa. O trabalho concluiu que a discricionariedade dos agentes e a interação entre eles ao longo do processo de implementação levaram a modificações frente às alternativas presentes no processo de formulação.

Outra pesquisa coordenada por Lavinias<sup>2</sup>, entre 2009 e 2011, sobre o processo de implementação e os impactos de um programa de inclusão digital para crianças do governo federal em cinco municípios brasileiros, cada um localizado em uma região do país, chegou a resultados interessantes sobre o estudo da implementação de políticas e sobre os efeitos do programa na vida dos beneficiários da política. Aqui, no entanto, apenas serão destacados os pontos relativos ao processo de implementação da política. A avaliação de impacto não será mencionada porque não tem relação direta com nosso tema.

Resumidamente, o programa em questão oferecia aos alunos das redes municipal e estadual de ensino, em cinco cidades, cada uma delas localizada em uma região distinta do país, um pequeno computador para uso das crianças durante o ano letivo. O programa foi batizado com o nome de Um Computador por Aluno ou UCA Total, o termo “total” fazendo referência à ideia de que todos os alunos da rede pública, nas cidades que serviram de piloto, receberiam um computador. A pesquisa concluiu que o processo de implementação da política

---

<sup>2</sup> A pesquisa foi coordenada pela professora Lena Lavinias (IE/UFRJ) e a autora deste estudo participou como integrante da equipe de trabalho.

variou bastante dependendo de alguns elementos específicos. Por exemplo, os cinco municípios<sup>3</sup> selecionados para participar da experiência eram bastante diferentes entre si, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto cultural, o que representou um desafio para a implementação. O programa UCA Total consistiu em uma política formulada a nível federal e que pretendia ser replicada em todo o país. No entanto, um dos aspectos que mostrou ter relevância para a implementação do programa diz respeito às condições de infraestrutura e de pessoal que os municípios dispunham previamente. Nas cidades onde as unidades de ensino já funcionavam de forma precária, onde não havia segurança para armazenar os computadores, onde a maior parte das escolas estavam localizadas em áreas rurais com pouquíssimos recursos técnicos, onde os professores acumulavam mais de uma função (a de professor e de gestor administrativo da escola, por exemplo) - a implementação foi muito mais difícil do que nas cidades próximas de grandes centros e da administração central, portanto com mais acesso à coordenação do programa e a suporte técnico para os computadores (LAVINAS, 2010).

Outro aspecto que mostrou ter relevância no processo de implementação foi o entrosamento entre as diferentes instâncias de poder. Nos municípios onde havia uma relação de parceria entre a esfera federal e as esferas subnacionais, a implementação do programa foi menos conturbada. Neles, foi possível constatar que havia um esforço por parte dos agentes implementadores para que as ações convergissem. Assim, a implementação conseguiu realizar o que havia sido formulado, mesmo que com algumas adaptações e atrasos no cronograma.

Nos municípios onde, ao contrário, a relação entre as esferas de poder público era de pouca cooperação, o programa praticamente não avançou. Nessas cidades, onde a relação entre os governos não era boa, os obstáculos que surgiam paralisaram, por diversas vezes, a implementação do programa. A análise apontou que as relações políticas não determinam a implementação da política, mas a influenciam decisivamente. (LAVINAS, 2010).

Outro elemento que mostrou influenciar o processo de implementação é a presença de uma liderança engajada e comprometida com a política, coordenando as ações da prática cotidiana. Nos municípios em que foi possível identificar pessoas com esse perfil, a implementação da política teve um percurso diferenciado dos demais. Apesar das dificuldades encontradas para por em prática o programa, estratégias e soluções eram negociadas com os atores envolvidos e arranjos e alterações substituíam determinações que não se aplicavam à realidade dos municípios, de maneira que a política pôde ser implementada. Em alguns

---

<sup>3</sup> Os cinco municípios alvo da pesquisa foram: Terenos (Mato Grosso do Sul), São João da Ponta (Pará), Barra dos Coqueiros (Sergipe), Tiradentes (Minas Gerais) e Santa Cecília do Pavão (Paraná).

lugares, essa liderança carismática, que coordenava o trabalho dos agentes implementadores, garantiu a motivação e a persistência necessárias para a implementação de uma política complexa como foi o UCA Total (Um Computador por Aluno).

Finalmente, a formulação do UCA Total previu distribuir às crianças de escolas públicas *laptops* com o objetivo de contribuir para sua formação e inseri-las, como também suas famílias na era digital. A implementação mostrou que a política pode tomar rumos variados, em função dos obstáculos que vai encontrar no campo, em função do perfil da coordenação e dependendo das relações intergovernamentais. Todos esses aspectos reunidos fizeram com que a implementação se distanciasse do que havia sido formulado (LAVINAS, 2010).

A elaboração de políticas também pode ser considerada como uma atividade essencialmente *política*. Nela as interpretações e os interesses dos envolvidos interferem constantemente nas políticas. Neste caso, a implementação se transforma numa atividade complexa, que não pode ser considerada óbvia, como sugere o modelo racional: política é vista como um espaço de barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações (SARAVIA, 2006). O processo de implementação é complexo porque não podemos prever, com certeza, os efeitos que ele produzirá, ou seja, não temos garantias sobre quais serão os resultados da política.

Outra teoria que também se contrapõe ao modelo racional é aquela que entende a política pública como um processo incremental. Tal perspectiva foi desenvolvida por Lindblom, no artigo de 1959 intitulado “Muddling Through: a ciência do incrementalismo”. A partir de pesquisas empíricas, o autor argumenta que os recursos governamentais para um programa ou uma dada política pública não partem do zero, mas de decisões incrementais e pouco substantivas. As análises de Lindblom sugerem considerar outras variáveis nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, tais como as relações de poder, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (LINDBLOM, 1995).

O modelo incremental propõe tentar solucionar problemas de forma gradual, sem provocar grandes rupturas ou modificações. Este modelo parte do pressuposto de que i) as decisões envolvem relações de poder e não apenas as questões técnicas e ii) os governos democráticos não possuem liberdade total para a alocação dos recursos públicos. Ao invés de provocar mudanças radicais para alcançar as metas, mudanças que exigem do formulador da política previsões que ele não pode fazer, deve-se propor soluções que não se distanciem tanto daquilo que já vem sendo feito. No modelo incremental os interesses dos atores envolvidos

são considerados porque o formulador sabe que não dispõe de todas as informações necessárias para o modelo racional. O formulador/tomador de decisões precisa ser paciente, priorizar processos ao invés de objetivos e pensar em soluções utilizando os meios de que dispõe (MULLER, 2010).

O Relatório 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) reúne artigos sobre políticas públicas em países da América Latina e apresenta os resultados de diversas pesquisas conduzidas por estudiosos do assunto. De maneira geral, o Relatório 2006 apontou uma série de elementos considerados centrais para a implementação eficaz de uma política pública, a saber: capacidade de discutir, de negociar, de aprovar e de implementar. Tais processos dão forma às políticas públicas e são tão importantes quanto o seu conteúdo e a sua finalidade (LORA, STEIN & TOMMASI, 2006).

Os autores deste relatório mostram que os processos de discussão, negociação, aprovação e implementação têm em comum a característica de ter em seu cerne a política, o que significa que é impossível separar o processo político da formulação das políticas públicas. Os contextos institucional, político e cultural também influenciam os resultados da política e para entendê-los melhor é preferível analisá-los numa perspectiva sistêmica (LORA, STEIN & TOMMASI, 2006).

Uma pesquisa que teve a finalidade de comparar o processo de formulação de políticas públicas em 12 países da América Latina<sup>4</sup>, destacou outros elementos que também interferem na implementação: a capacidade que os atores envolvidos têm de cooperar e convergir para um mesmo objetivo, a maior estabilidade das equipes de governo e o tipo de burocracia que se desenvolveu (PAYNE & ECHEDARRÍA, 2006). Nesse sentido, a convergência de perspectivas (consenso) e a qualidade da burocracia se colocam como fatores positivos na política pública.

Um estudo conduzido por Stein e Tommasi (2006) também destacou seis características-chave das políticas públicas, a saber: estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência. Mudar o planejamento quando ficar comprovado que o anterior fracassou em função de critérios técnicos, dispor de uma burocracia eficiente e de um Poder Judiciário forte, que garantam a qualidade da implementação são elementos cruciais para o sucesso de uma política pública segundo os autores.

---

<sup>4</sup>A pesquisa contemplou os seguintes países: Equador, Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Paraguai, Bolívia, México, Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai.

Uma pesquisa comparativa entre Brasil e Equador<sup>5</sup> sobre a formulação de políticas públicas em sistemas políticos fragmentados, apontou a qualidade das instituições como sendo elemento fundamental de uma boa formulação de políticas. Outro estudo comparando dois modelos de políticas educacionais implementadas em quatro países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile e México) acrescentou que, de maneira geral, para ser bem sucedida uma política precisa ter dois elementos: um Estado forte (serviços públicos e mecanismos de prestação de contas eficientes) e profissionais imbuídos de valores éticos, competentes e comprometidos com o serviço público (NAVARRO, 2006).

Os estudos mencionados acima sugerem que identificar os **fatores envolvidos no processo de implementação de uma política pública** e os impactos que produzem nos resultados dessa política é uma tarefa difícil. Contudo, embora os países da América Latina apresentem distinções importantes entre si, podemos ressaltar algumas características comuns nas políticas públicas estudadas pelos pesquisadores, consideradas por eles tão importantes quanto o conteúdo específico da política.

A primeira característica é a **dimensão política**: a negociação, a persuasão e a tomada de decisão são elementos constitutivos de uma política pública. Portanto, a dimensão política está presente durante todo o processo de formulação e implementação. A segunda característica é a **dimensão institucional**: a necessidade de equipes estáveis, capacidade de coordenação, burocracia qualificada, qualidade das instituições e um estado forte são elementos essenciais de uma política pública que atinge os objetivos traçados. A terceira característica sugerida pela literatura é a **dimensão ética**, que se refere ao engajamento com “o público” (substantivo) que os envolvidos precisam adotar, visto que em todas as pesquisas realizadas, valores éticos e profissionais comprometidos com o interesse público mostraram ser elementos essenciais de uma política pública bem sucedida.

No caso brasileiro, mais especificamente, em função do tamanho do país e das diferenças regionais, tais características são ainda mais imprescindíveis. Com a Constituição de 1988, que atribuiu autonomia financeira e administrativa aos entes da federação, o país caminhou no sentido da descentralização das políticas públicas. Tal descentralização tinha como um de seus principais objetivos aproximar o processo de implementação das políticas públicas dos seus beneficiários, propiciando a participação e a interação entre Estado e sociedade.

---

<sup>5</sup> Araújo et al. (2004); Alston et al. (2005a); e Mueller e Pereira (2005).

Segundo Almeida e Carneiro (2003), desde os anos 80 o Brasil vem passando de um modelo de federalismo centralizado para um modelo de cooperação descentralizada. As políticas públicas passam a ser responsabilidade compartilhada entre federação, estado e município e a implicar em grande capacidade de coordenação e cooperação dos entes federados. O entendimento entre os níveis de governo é fator fundamental para a efetividade das políticas, uma vez que o poder local implementa as ações, mas precisa de diretrizes e suporte das instâncias superiores (governos estadual e federal) para desempenhar essa tarefa. Do contrário, na ausência de mecanismos de entrosamento, a competência compartilhada também pode levar a uma paralisação da política.

Para Abrucio e Franzese (2005), que analisaram a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil,

*“A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional, possibilita que União, Estados e Municípios se omitam diante de uma questão, [que] a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual ou federal. Isto é, tem-se um processo não transparente de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada”.* (ABRUCIO & FRANZESE, 2005, pág.14)

A experiência tem mostrado que na prática não há um modelo ideal, mas diversos arranjos possíveis. A principal questão que se coloca é saber qual é a forma mais eficiente e justa de atribuir as funções de governo aos diversos níveis da federação. No caso brasileiro, país de vasto território, marcado por grandes desigualdades regionais e entre as cidades centrais e suas periferias, sua trajetória alterna períodos de maior com outros de menor nível de centralização. A questão do federalismo brasileiro e suas implicações para as políticas públicas serão retomadas no próximo capítulo.

## 1.4 - Metodologia

Este subitem tem a finalidade de descrever a metodologia utilizada para realizar a pesquisa que serviu de base para a tese. Na pesquisa social é fundamental conhecer o local, ou “territórios”, em que a política é implementada, as condições de vida de seu público alvo, assim como as suas características físicas e sociais (BECKER, 2007). Para tanto, foram utilizados métodos qualitativos e quantitativos de levantamento de dados. Resumidamente, o alvo de interesse foram os dados socioeconômicos sobre as favelas abarcadas pelo Programa UPP Social. Realizamos análise de documentos oficiais, das informações apresentadas pela mídia e fizemos entrevistas em profundidade com os formuladores e gestores da política pública que estamos interessados em decodificar.

A opção por mesclar as abordagens qualitativa e quantitativa é justificada pelo entendimento de sua complementaridade: isoladamente são insuficientes para explicar a realidade observada, mas em conjunto fornecem informações que permitem descrever, sob diversas perspectivas, o objeto de estudo da pesquisa.

O método quantitativo permite representar a realidade a partir de dados, de indicadores e de tendências observáveis, enquanto o método qualitativo a descreve com base nos valores, nas crenças e nas opiniões dos atores envolvidos. Empregados em conjunto, um ajuda a esclarecer as questões que o outro coloca (MINAYO & SANCHES, 1993).

Fez parte do trabalho qualitativo a análise e reflexão sobre os documentos que descrevem a missão, os objetivos e as metas do Programa UPP Social, assim como a realização de entrevistas em profundidade com os gestores e a coordenação do programa a fim de identificar as estratégias adotadas para alcançá-los. O objetivo foi fornecer subsídios para esclarecer qual é o referencial, no sentido empregado por Muller, que norteou a política UPP Social.

As informações e os dados acessados para a pesquisa foram obtidos através de uma consultoria, prestada pela autora, na área de gestão de informações do programa UPP Social Carioca (GInfo). Esta consultoria teve a duração de um ano (junho 2011/junho 2012) e lhe proporcionou a oportunidade de fazer parte da equipe, empregando assim a técnica de **observação participante**. Integrar a equipe do projeto, ou seja, ter contato diário com os gerentes das áreas, participar de reuniões de trabalho, inclusive com a coordenação do programa, e de diversas atividades do projeto (Fóruns, oficinas, reuniões internas e externas, etc.) propiciou o amplo acesso às informações e uma perspectiva privilegiada de análise.

Segundo a definição clássica formulada por Thiollent,

*“[...] a pesquisa participante é um tipo de pesquisa social com base empírica na qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo”* (THIOLLENT, 2011, pág.20).

A observação participante, ou pesquisa participante, juntamente com a técnica de pesquisa-ação, representam alternativas metodológicas ao padrão de pesquisa convencional. Por terem um caráter mais abrangente, essas técnicas permitem enfatizar, do ponto de vista sociológico, aspectos estruturais da realidade social que só se manifestam num conjunto de relações sociais estruturalmente determinadas (THIOLLENT, 2011).

A pesquisa participante, mais especificamente, é uma metodologia baseada na observação participante na qual os pesquisadores estabelecem relações comunicativas com pessoas ou grupos da situação investigada com o intuito de conhecer melhor seu objeto de estudo. Na pesquisa participante os pesquisadores desempenham um papel ativo na própria realidade dos fatos observados. Resumidamente seus principais aspectos são:

- a) Ampla e explícita interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada;
- b) O objeto de investigação não é constituído pelas pessoas e sim pela situação social e pelos problemas de diferentes naturezas encontrados nessa situação;
- c) O objetivo da pesquisa participante consiste em esclarecer em detalhes os problemas da situação observada;
- d) Há, durante o processo, um acompanhamento das decisões, das ações e de toda a atividade intencional dos atores da situação; (THIOLLENT, 2011, pág.22)

A pesquisa participante permite obter informações que seriam de difícil acesso por meio de outros procedimentos, por essa razão aumenta nosso conhecimento sobre determinadas situações (reivindicações, tensões internas, mudanças de rumo, ingerência política, etc.) e permite estudar dinamicamente os problemas, decisões, ações, negociações, conflitos e tomadas de consciência que ocorrem entre os agentes durante o processo de transformação da situação (THIOLLENT, 2011).

Thiollent (2011) destacou vários objetivos da pesquisa participante. Abaixo selecionamos apenas aqueles que pretendemos alcançar, a saber:

- a) A coleta de informação original acerca de situações ou de atores em movimento;

- b) A concretização de conhecimentos teóricos, obtidos de modo dialogado na relação entre pesquisadores e membros representativos das situações ou problemas investigados;
- c) A comparação das representações dos vários interlocutores, enfatizando o saber formal e o saber informal acerca da resolução de diversas categorias de problemas;
- d) Os ensinamentos positivos ou negativos quanto à conduta da ação e suas condições de êxito;
- e) Possíveis generalizações estabelecidas a partir de várias pesquisas semelhantes e com o aprimoramento da experiência dos pesquisadores; (THIOLLENT, 2011, pág.49).

A observação participante também permite seguir a orientação sugerida por Becker (2007), que recomenda manter o foco em atividades e não em pessoas. Segundo o autor, as atividades são uma resposta aos atores envolvidos. A pesquisa buscou descrever como os eventos se conectam uns aos outros e o modo como um cria as condições para que o seguinte ocorra, de maneira a entender o passo a passo do processo de formulação e implementação da política.

Para tanto, conforme já foi ressaltado ao longo desse tópico, todos os envolvidos com a implementação e com a gestão do programa foram alvo de interesse da pesquisa. Além das entrevistas em profundidade com a coordenação do programa, a pesquisadora participou pessoalmente de diversas reuniões de gestão com a coordenação geral e os gerentes das subáreas do programa e de reuniões ampliadas com as equipes de campo (gestores e assistentes locais), responsáveis por implementar o programa na ponta, ou seja, nos territórios alvo do programa UPP Social.

A pesquisa que embasou essa tese, teve como foco a análise dos processos de formulação e implementação de uma política pública, que está sob a responsabilidade de uma instituição pública. Como se sabe, a instabilidade e a ingerência política são características marcantes das políticas públicas brasileiras e para contornar esta dificuldade foi elaborado, com o apoio da orientadora desse trabalho e a coordenação do PPED, um termo de cooperação entre a instituição responsável pelo doutorado (PPED/IE/UFRJ) e o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), cujo objetivo foi justamente formalizar a colaboração entre o PPED e o IPP e viabilizar as condições necessárias para a realização da pesquisa. Tal termo foi assinado pelos representantes de ambas às instituições e está disponível para conhecimento no anexo.

Todo método tem limites e o trabalho de pesquisa implica em reconhecê-los e encontrar meios de superá-los. Um primeiro limite refere-se ao fato de que, no caso analisado, o tema da segurança pública está fortemente presente na discussão sobre a UPP Social e, como se sabe, essa é uma questão delicada, pois implica em informações consideradas pelos implementadores da política como sigilosas, “questões de segurança” como relatado por alguns entrevistados. Assim, o acesso a informações é sempre difícil e esse é, sem dúvida, um complicador para entender a fundo o processo de formulação e implementação da política pública. Com o intuito de reunir o maior número possível de informação, fez parte da pesquisa a consulta constante a jornais, periódicos e revistas que continham notícias ou entrevistas com atores envolvidos na questão analisada. A mídia e a internet foram, sob esse ponto de vista, importantes fontes de consulta.

Um segundo limite consiste em um aspecto mais subjetivo, muito bem ressaltado por Thiollent:

*“Toda pesquisa é permeada pela perspectiva intelectual, pelos objetivos práticos, pelo quadro institucional, pelas expectativas dos interessados nos seus resultados, etc. Porém os pesquisadores não são neutros nem passivos. Sem desconhecem a presença dos interesses, devem conquistar suficiente autonomia, com inevitáveis “negociações”, para terem condições de aplicar regras de uma metodologia de pesquisa que não se limite a uma satisfação circunstancial das expectativas dos atores.” (THIOLLENT, 2011, pág.106).*

Além disso, a opção por um tema de pesquisa no doutorado não é aleatória. Ela revela não apenas o campo de interesse do pesquisador, mas também sua angústia e inquietação frente à realidade que o cerca. O pesquisador precisará estar sempre atento para garantir que seu trabalho possa de fato contribuir para a ampliação do conhecimento, mas também possa revelar os entraves para as políticas que buscam o desenvolvimento e a inclusão social do país. Esse trabalho representou um esforço nesse sentido.

Vale ressaltar, que a pesquisa realizada para esse estudo teve início antes da consultoria prestada pela autora no programa. Em 2010, primeiro ano do projeto, a coordenação da UPP Social estava sediada na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Rio de Janeiro (SEASDH), portanto, no âmbito da esfera estadual. A pesquisa empírica teve início em outubro daquele ano, durante o 1º Fórum do Borel (28/10/2010), ocasião em que foram feitos os primeiros contatos para viabilizar o

levantamento de campo<sup>6</sup>. No Fórum do Borel estavam presentes o então Secretário Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos<sup>7</sup>, membros da sua equipe, policiais militares responsáveis pela UPP da área (UPP do Borel), associações locais, representante de instituições internacionais como o Banco Mundial, moradores da área, além da cobertura da mídia.

A subsecretária de ações integradas no território, vinculada à SEASDH, conduziu a reunião, que consistiu na apresentação resumida, por parte do governo, sobre a política da UPP Social. Falaram também os representantes das instituições locais. Durante o Fórum do Borel tive a oportunidade de marcar a primeira reunião com a Subsecretária de Ações Integradas no Território, para apresentar a minha pesquisa. Quinze dias depois, a Subsecretária, seus dois assistentes e eu, nos reunimos no seu gabinete na SEASDH. A subsecretária mostrou-se interessada na pesquisa e disposta a colaborar. No entanto, informou que, em função do calendário eleitoral (as próximas eleições para o governo do Estado), não seria possível dar início ao levantamento antes do final do ano, na verdade até o início do próximo ano (2011).

Em 2011, quando retomado o contato com a coordenação da UPP Social, mudanças importantes na gestão do projeto haviam acontecido após a reeleição do governador Sérgio Cabral, dentre as quais, duas foram as principais: 1) mudança de Secretário Estadual de Assistência Social e 2) transferência do projeto para o nível municipal, no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio). Os impactos e desdobramentos dessas mudanças serão alvo de comentários mais adiante, mas desde já dois pontos podem ser ressaltados:

1) Não houve alteração no escopo do projeto, principalmente porque a maioria dos envolvidos com a formulação e a implementação na SEASDH também foram transferidos para o IPP. O ex Secretário de Assistência Social, Ricardo Henriques, ocupou o cargo de presidente do IPP, e, embora a subsecretária não esteja mais vinculada ao projeto, os dois gerentes permaneceram na equipe, agora no IPP e sob a coordenação de alguém que também já trabalhava diretamente com o coordenador geral da UPP Social.

2) No entanto, e esse ponto é uma hipótese que estamos levantando, o processo de mudança na política gera incertezas quanto à instituição que irá conduzir o programa UPP Social.

---

<sup>6</sup> Fonte: observação participante da autora que participou do 1º Fórum do Borel.

<sup>7</sup> Na época o Secretário Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos era o economista Ricardo Henriques.

A primeira reunião com o diretor de Projetos Especiais do IPP, setor onde foi alocado o projeto UPP Social na instituição, mostrou que embora na opinião dos gestores entrevistados a avaliação quanto às recentes mudanças fosse positiva, elas geraram atrasos no cronograma da implementação, que precisou de tempo para se adaptar à transição e redimensionar os encaminhamentos. O principal aspecto positivo da mudança, destacado pelos gestores, é o fato de que a maior parte das demandas das comunidades envolve instâncias coordenadas pela Prefeitura, como questões relativas à limpeza (COMLURB), infraestrutura urbana (SECONSERVA), iluminação e saneamento público, por exemplo. Sendo assim, a transferência do projeto para um órgão vinculado à Prefeitura poderia facilitar o encaminhamento de demandas e, conseqüentemente, o trabalho da coordenação. Em termos administrativos, entretanto, observa-se que a gestão da UPP Social Carioca deixa uma Secretaria de Estado (a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Rio de Janeiro) e vai para o IPP, uma autarquia diretamente ligada à Prefeitura, mas sem o status de Secretaria. Se este fato pode ser um facilitador ou não no exercício desta política, coube a este estudo verificar.

### **1.5 Considerações Finais**

A título de conclusão é possível destacar alguns pontos sobre o que foi apresentado nesse capítulo. O primeiro se refere à abordagem institucionalista, com a qual esse estudo corrobora. Segundo essa perspectiva, o Estado é representado por um conjunto de instituições, que em última instância são as encarregadas pela política pública. O Estado é formado por indivíduos, grupos e organizações com interesses variados, muitas vezes conflitantes, deve ser capaz de equilibrar essas demandas e elaborar a opção mais adequada para a sociedade como um todo. Cabe às instituições que o representam por em prática o que foi formulado.

Entretanto, as instituições são constituídas por pessoas e carregam na sua essência os valores, as normas e a cultura da sociedade em que estão inseridas. Nesse sentido, elas tanto refletem a sociedade da qual fazem parte, como reafirmam a visão de mundo dessa sociedade através da sua prática cotidiana.

Para o pensamento institucionalista, além da assimetria de informações, característica das instituições modernas, as regras e as restrições institucionais que tanto podem punir quanto premiar os agentes do Estado, também disseminam valores, crenças e influenciam o

comportamento dos agentes. O mesmo acontece com a política pública, que por possuir normas específicas e um sistema de incentivo, induz os implementadores a agir de uma determinada maneira e não de outra. Assim, o comportamento dos agentes implementadores da política também revela a opinião da sociedade sobre determinada questão (LOTTA, 2010).

Os agentes do estado, os burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980), têm discricionariedade para imprimir na implementação a sua visão sobre a política. Entender a ação do Estado passa por entender o comportamento dos seus agentes, e ao focar nos agentes também teremos pistas sobre os fatores institucionais que influenciam a política. Na prática, essas duas pontas, as instituições e seus agentes, se influenciam mutuamente.

Os estudos citados também apontam para o longo percurso que envolve a transformação de um problema em uma política pública. Diversas perspectivas de análise podem ser utilizadas ao mesmo tempo, já que em geral elas não se opõem, mas sim se complementam. Aqui optamos pela abordagem de Pierre Muller e a ideia de *referencial da política*, ponto chave da sua análise.

A construção do referencial da política é anterior à sua formulação e consiste na elaboração conjunta, por parte dos atores, da percepção dos problemas que devem ser enfrentados. O referencial da política torna-se concreto quando os atores conseguem chegar a uma percepção compartilhada da realidade que pretendem alterar.

Outro aspecto importante a ser ressaltado diz respeito à etapa da formulação da política. A literatura utilizada ao longo do texto aponta que a formulação é uma etapa complexa, perpassada por conflitos e negociação. É durante a fase da formulação que se definem o papel, as atribuições e o compromisso que cada ator envolvido tem com a política que está sendo elaborada (FLEXOR & LEITE, 2006).

O terceiro aspecto se refere à distância previsível entre aquilo que foi formulado e aquilo que de fato torna-se uma ação pública. Essa distância tem relação com a própria natureza do processo de implementação, que se constitui em uma seqüência de entendimentos e ações dos implementadores que acabam alterando o que havia sido previsto inicialmente.

Atualmente há certo consenso sobre o fato de que a implementação é uma etapa extremamente complexa da política pública, que envolve negociação de interesses, capacidade de coordenação, tomada de decisão, incertezas, entre outros elementos. Na prática, equacionar tais questões é um desafio. **A visão de que a implementação se resume a por em prática uma seqüência de ações, num cenário conhecido, portanto, previsível, está ultrapassada.** Pelo contrário, a literatura parece concordar com a ideia de que a

implementação pode reconfigurar a política pública e inclusive lhe atribuir características que não tinham sido previstas inicialmente pelos formuladores.

Assim, passa a ser de extrema relevância tanto para gestores, quanto para pesquisadores do assunto, conhecer cada vez melhor os elementos que constituem a política pública e como se equacionam na prática. O levantamento bibliográfico realizado para esse trabalho mostrou que as pesquisas sobre a implementação de políticas, geralmente são pautadas em estudos de caso, assim como faremos nesse trabalho. Ainda faltam muitos estudos nesta direção para que se esclareça o que está em jogo na implementação de políticas e como se pode aprimorá-la.

Finalmente, dois pontos sobre a metodologia merecem ser destacados:

- 1) A observação participante permitiu que entendêssemos o papel de cada área da UPP Social, que acompanhássemos de perto o funcionamento do programa e o papel do Instituto Municipal Pereira Passos - instituição vinculada à Prefeitura do Rio de Janeiro e que abriga o programa. Esta técnica nos levou a acompanhar o processo de implementação desse projeto audacioso que é a política da UPP Social.
- 2) Durante o período analisado para essa pesquisa (jan/2011 a jun/2012) o projeto UPP Social foi coordenado pela mesma equipe, o que facilitou que o levantamento não fosse interrompido. A partir do mês de agosto de 2012 a equipe do programa foi completamente reconfigurada e a diretoria deixou a coordenação da UPP Social. No entanto, por uma questão de prazo, mas também por uma questão metodológica (qual seja, a importância de definir períodos para começar e terminar o levantamento de dados da pesquisa) não foi possível acompanhar como tais mudanças alteraram os rumos da política. Ainda assim, no final desse estudo, algumas breves considerações sobre a nova direção do projeto são pontuadas a título de conclusão.

## 2 RUMO A UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Pesquisas comprovam que o tema da segurança remete ao tema da violência e suas vítimas<sup>8</sup>, e esse pode ser considerado um assunto sensível que merece ser tratado. Além disso, o tema segurança pública será sempre uma questão política. Implica em proteger a vida e definir a forma de uso da força utilizada pelos grupos sociais para essa finalidade. Portanto, a política de segurança pública pressupõe decidir até onde o estado democrático de direito pode ir para defender o cidadão, quais são seus deveres e limites. Trata-se do ajuste constante que Estado e sociedade precisam fazer, discussão extremamente complexa que não é alvo desse texto, mas que tem impacto na política pública.

Os altos índices de violência urbana registrados no Brasil, em particular nas capitais e nas regiões metropolitanas, aliados ao sentimento de insegurança, característico da nossa sociedade contemporânea, geram custos sociais, políticos e econômicos cada vez maiores. Em 1980 a taxa de homicídios no Brasil era de 10 por 100mil/hab. Em 2007 a taxa subiu para 27 por 100mil/hab (Sistema de Informações sobre Mortalidade-SIM/Ministério da Saúde). Os motivos que explicam esse cenário são variados, mas a violência direta ou indireta é recorrente, o que vem exigindo que o Estado formule novas estratégias para lidar com uma sociedade insatisfeita e insegura.

A política que nos interessa analisar nesse trabalho, a UPP Social Carioca, faz parte desse esforço de resposta por parte do Estado ao cenário de violência. Trata-se de **uma nova política de segurança**, que está sendo experimentada pela primeira vez no Brasil. Para analisá-la, portanto, será preciso conhecer um pouco das políticas de segurança que a antecederam. É necessário tratar o contexto político e social em que ela se insere e os fatores que levaram à sua formulação. Antes de passar a análise da política da UPP Social Carioca é imprescindível analisar como surgiu e no que consiste outra política, anterior à UPP Social, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no âmbito do governo estadual do Rio de Janeiro. A UPP Social consiste em um desdobramento da UPP, daí sua centralidade na discussão.

O primeiro item deste capítulo (2.1) analisa a formulação gradual da atual política de segurança pública em caráter nacional. Na transição da ditadura para a democracia, em meados dos anos 80, abandonou-se a categoria “segurança nacional” própria do ideário autoritário do regime militar e adotou-se a categoria “segurança pública” (artigo 144 da Constituição de 1988). As polícias militares, e as polícias civis foram então vinculadas aos

---

<sup>8</sup> A esse respeito ver Nunes, dissertação em Ciência Política “*Desvendando as vítimas ocultas da violência*” (IUPERJ, 2004).

governadores estaduais. Esta federalização das polícias contribuiu para retardar a formulação de uma política nacional de segurança pública. Conforme apresentamos nas páginas que se seguem, a política das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) vai fazer parte de um projeto mais amplo, que envolve parceria entre o governo federal, o governo estadual e o município.

O segundo item do capítulo (2.2) situa o estado do Rio de Janeiro na estratégia nacional de segurança pública. Qual é o papel do Rio de Janeiro? E como foi articulada a participação do estado na estratégia do governo federal?

## **2.1 A formulação de uma política de segurança pública de âmbito nacional como estratégia de desenvolvimento: da “segurança nacional” no regime militar à “segurança pública” no sec. XXI**

Para entender a política de segurança pública em nível nacional é preciso situá-la no contexto do federalismo. O sistema federalista se estabeleceu no Brasil graças a duas razões principais: em função da magnitude do território e por causa da grande heterogeneidade política, social e cultural que existe entre as regiões brasileiras. De fato, dificilmente um país do tamanho do Brasil e com as diferenças regionais observadas aqui poderia manter a ordem interna se não concedesse autonomia e liberdade aos entes federativos.

Os sistemas federativos se distinguem dos demais por duas características: 1) reúnem partes autônomas e governadas por instâncias com legitimidade para atuar na definição e na formulação de políticas públicas. Entretanto, há um processo de negociação constante, que perpassa a relação entre as partes, a tal ponto que é possível definir o federalismo como um sistema marcado pela busca do consenso e 2) os governos subnacionais têm algum tipo de representação junto ao centro. Essas duas características indicam o maior desafio dos sistemas federativos: equilibrar a autonomia dos envolvidos com a interdependência que existe entre eles (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010).

Além disso, sistemas federativos devem ser capazes de construir uma ideologia nacional forte o bastante para manter as partes unidas. Tal ideologia deve se sustentar graças à existência de instituições sólidas, baseadas na ideia de que é possível haver unidade na diversidade. Nessa perspectiva, construir ferramentas que promovam a cooperação entre os entes é fundamental. Atualmente, a questão da cooperação está entre os principais desafios das políticas públicas e é considerada uma questão estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010).

A política de segurança pública representada pela introdução das UPPs no Rio de Janeiro é introduzida dentro de uma ideia de que Segurança Pública é parte da estratégia de desenvolvimento com cidadania e inclusão social. Ela insiste na ligação entre o direito do cidadão de circular livremente e sem medo e a necessidade de incluir habitantes de comunidades ameaçadas pela presença de traficantes e milícias.

A Constituição de 1988 representou um marco na história do país porque significou um grande passo no sentido da descentralização do poder central, atribuindo autonomia política e administrativa às unidades da federação. Todavia, um sistema federativo exitoso pressupõe certo grau de parceria e de cooperação entre os níveis de governo, elementos que nem sempre fizeram parte da história no Brasil. Ainda hoje, as profundas diferenças inter e intra-regionais permanecem sendo um grande obstáculo ao desenvolvimento de formas cooperativas de relacionamento intergovernamental no país (GARSON, 2009).

Com a Constituição de 1988, o tema da descentralização das políticas governamentais passou a ocupar o centro do debate político no país. Por outro lado, as relações entre as diferentes esferas de poder, aspecto da maior relevância, foram pouco analisadas por gestores e pesquisadores do assunto. Assim, mecanismos de interação e articulação não foram suficientemente desenvolvidos no Brasil (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010). No caso do Rio de Janeiro, a interação entre os governos federal, estadual e municipal tem sido tensa ao longo de sua história. Períodos de conflito se alternam com fases de curto entrosamento. As questões envolvendo segurança pública, por exemplo, refletem bem a dificuldade que é equacionar responsabilidades e limites entre as esferas federativas de governo. Uma vez que a Constituição de 1988 estabeleceu o caráter federativo do controle das polícias, quebrando o controle nacional, característico da ditadura militar, foram criadas condições para se estadualizar a política de segurança pública, afastando a possibilidade de uma política nacional de segurança.

A partir de 1988, as esferas subnacionais ganharam mais autonomia, mesmo que às vezes falte clareza nas responsabilidades de cada instância de poder. As questões relativas à segurança pública passaram a ser uma atribuição dos estados da federação. Outras áreas, como saúde e educação, por exemplo, passaram a operar através de uma parceria entre os três entes da federação, com fundos específicos previstos na Constituição (SUS e FUNDEB).

Apesar da Constituição de 1988 ter colocado em questão o funcionamento de diversas instituições públicas, a organização policial não foi questionada e nem se tentou ajustá-la ao “novo” modelo de sociedade (menos desigual, mais cidadã) que se pretendia implementar no Brasil. A Constituição não apresentou uma política para a segurança pública. Só tratou das

instituições e suas competências. O “entulho autoritário” que o governo Sarney pretendeu retirar da vida política brasileira, pondo fim ao arbítrio da ditadura que se encerrou em 1984, não atingiu a polícia, e a única mudança foi transferir o controle da polícia do nível federal para a gestão estadual. A permanência das polícias militares do regime militar com seus papéis imutáveis, sua cultura punitiva e autoritária foi um legado negativo da ditadura para a democratização. A instituição policial continuou a atuar seguindo velhos hábitos: violência arbitrária contra os excluídos, preconceito contra minorias, pouca ou nenhuma transparência de suas ações (SOARES, 2003).

Porém, para estabelecer uma dinâmica de cooperação é preciso dispor de instrumentos de coordenação intergovernamental. Para o governo federal, por exemplo, a cooperação com as esferas subnacionais é um desafio por duas razões estruturais: i) dificuldade de estabelecer relação de parceria com governos que fazem parte de partidos da oposição e ii) dificuldade de criar consenso entre os próprios membros do governo. Essa última razão decorre da posição de partidos que fazem parte da coalizão governista em nível federal, mas no nível estadual/local representam uma força de oposição (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010).

Alguns autores defendem que a cooperação entre os governos só será concretizada se ocorrerem, isoladamente ou simultaneamente, três fatores:

*“A existência de uma forte identidade regional, alicerçada em instituições duradouras, de caráter estatal ou societal; uma atuação indutiva do governo, estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.”* (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010, pág.188)

A política de saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS), é considerada um caso bem sucedido de política integrada. No SUS, o governo federal tem a função de estipular normas de controle e regulamentação junto com a distribuição de recursos, e os municípios têm a atribuição de implementar a política com prestação de contas e planejamento de atividades. Além disso, existem arenas governamentais de participação e periodicamente são realizados encontros nacionais (Conferência Nacional de Saúde) que incluem a participação de representantes da sociedade, atribuindo assim legitimidade e mais estabilidade para a política.

No entanto, para que o Sistema de Saúde atingisse esse formato foi preciso tempo, aprendizado e resiliência para ultrapassar os obstáculos e resistências à sua implementação.

O mesmo aconteceu com a área da Educação, que também passou por um processo de reestruturação das suas políticas. Com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de formuladores e gestores de políticas públicas, e toda a comunidade interessada pela área, o governo federal criou um sistema de informação integrado, que permite tanto alimentar, quanto acessar *on-line* dados sobre toda a rede pública (federal, estadual e municipal) de educação. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação, é a instituição responsável por produzir e divulgar essas informações.

Os casos da saúde e da educação são considerados emblemáticos e se tornaram referência de políticas que funcionam de maneira integrada e coordenada. A área da segurança pública não passou pelo mesmo processo e só muito recentemente tem entrado na agenda compartilhada dos governos.

O modelo de democracia que se constitui no Brasil a partir de meados dos anos 80 tem como base uma sociedade profundamente desigual. Por um lado, tal modelo é pautado na soberania do Estado e de suas leis, frente às quais somos todos iguais, mas por outro lado, esta é uma sociedade extremamente desigual economicamente, hierárquica no conjunto da sua organização e na maneira como estabelece suas relações institucionais e interpessoais (DAGNINO, 1994).

Nesse modelo de sociedade os conflitos são considerados ameaça à manutenção da ordem social e por isso devem ser contidos, camuflados ou banidos da esfera pública. Não por acaso, as instituições destinadas a administrá-los são principalmente as polícias que, por definição, são encarregadas de manter a ordem social e detêm o uso legítimo da força para essa tarefa.

Outros fatores se somam para produzir uma sociedade desigual: a pobreza, a dificuldade de ter acesso a direitos básicos estabelecidos pela Constituição, o aumento da violência urbana e o sentimento de insegurança. A violência direta ou indireta e de múltiplas formas é uma consequência recorrente e que vem exigindo que o Estado formule estratégias para lidar com uma sociedade insegura. O custo da violência é cada vez mais alto para o Estado e para a sociedade: estima-se que em 2004 ele atingiu o montante de R\$ 92,4 bilhões no país, o que significa 6% do PIB brasileiro (CERQUEIRA *et al*, 2007) .

Entre 1980 e 2001 o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/Ministério da Saúde) apontava que nesse período 600 mil pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil.

Em 1980, a taxa de homicídio no Brasil era de aproximadamente 10 por 100 mil habitantes; 25 anos depois (2005) esse número mais que dobrou, alcançando a marca de 27 homicídios por 100 mil/hab.

No Rio de Janeiro, segundo dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública divulgados em Diário Oficial, em 2004, entre 500 e 600 pessoas morreram a cada mês vítimas de assassinato, principalmente por arma de fogo. Os principais autores e vítimas dessas mortes violentas foram jovens entre 15 e 24 anos de idade, principalmente negros e pardos. A taxa de homicídio em 2002 atingiu a marca assustadora de 56,1 por 100 mil/hab.(CERQUEIRA *et al*, 2007). E apesar de não ser possível comprovar com dados oficiais os locais de ocorrência de todos esses casos, sabemos que muitos jovens eram moradores de áreas pobres e favelas da cidade do Rio de Janeiro.

A experiência das políticas formuladas para reduzir a violência, as informações disponíveis sobre o assunto e os estudos feitos sobre o tema sugerem que a violência é um fenômeno multifacetado: envolve as dimensões social, econômica e psíquica. Para ser enfrentado necessita não apenas do envolvimento de diversas instituições, mas que haja também convergência das ações. Políticas exitosas serão aquelas capazes de coordenar tal integração.

O atual cenário da segurança pública no país tem como um dos seus principais alvos o fortalecimento do combate ao crime organizado. A formação de quadrilhas e grupos paramilitares, que se instalaram principalmente nas áreas mais pobres dos grandes centros urbanos, causa prejuízos e custos sociais de todo tipo. Frente a esse contexto, no final da década de 1990, o Estado é obrigado a repensar suas estratégias de segurança, e a formular uma política de segurança que respeite os limites da federação. Em outras palavras, o Estado começa a elaborar o que se tornaria uma política nacional de segurança pública, algo que ainda não havia sido feito no país após a redemocratização.

**No final dos anos 1990 a política nacional de segurança pública começa a mudar de rumo.** Sinal dessa mudança é a criação, em 1997, durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). O órgão se insere na estrutura do Ministério da Justiça e tem como finalidade planejar, implementar e acompanhar as políticas federais de segurança pública, além de assessorar o Ministro da Justiça. Cabe à SENASP coordenar as ações do setor no país, integrando esforços dos governos federal, estadual, municipal e da sociedade civil.

Em 2000, a SENASP formulou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) com o objetivo de sistematizar as estratégias definidas para atingir os objetivos traçados, Nele, se enfatizava a participação das instituições de segurança pública dos três níveis de poder e das organizações da sociedade civil para pensar em políticas de redução das taxas de violência no país (OLIVEIRA & SILVA FILHO, 2010). O PNSP foi organizado em quatro partes e sua formulação priorizou o combate ao crime organizado e ao narcotráfico, tarefas que acabaram ficando com o governo federal.

Os quatro eixos do Plano foram:

- 1) A Política de Desarmamento e Controle de Armas<sup>9</sup>, que incluiu a campanha do desarmamento como uma de suas ações;
- 2) Ações integradas entre os governos federal e estadual para redução da violência urbana. Essas ações eram dirigidas às gangues e à desordem social principalmente e também tratava da violência no campo;
- 3) Medidas para aumentar a capacidade jurídica punitiva do Estado;
- 4) Criação de uma base de informação nacional de dados sobre segurança pública e permitir que os estados pudessem ter acesso ao Programa de Integração Nacional de Informação de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG).

Para viabilizar o trabalho do PNSP, em 2000 foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Tal fundo destinava-se ao financiamento de projetos na área da segurança pública, implementados a nível federal, estadual e municipal e tinha cinco frentes prioritárias para investimento de recursos: reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional, implantação de programas de policiamento comunitário e implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais. A criação do Fundo pode ser considerada um marco na área da segurança pública, já que desde então o gasto do governo federal com a questão aumentou significativamente em comparação com o período anterior (1992-1999) (TRINDADE, 2010).

A gestão FHC também foi responsável por importantes mudanças na estrutura no Departamento de Polícia Federal (DPF), ao instituir que a direção do órgão ficaria a cargo de um delegado federal, ou seja, um policial membro da instituição e não mais um militar do Exército, como era costume no Brasil desde o regime militar. Entretanto, se por um lado o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu promover uma reforma institucional no DPF, isso não foi capaz de alterar os cenário crítico que a segurança pública atravessava no país. O

---

<sup>9</sup> Apoiada na Lei Federal n.9.947/1997.

planejamento das ações precisava incluir municípios e estados, cuja participação ainda era muito descoordenada (TRINDADE, 2010).

Além disso, apesar da existência do FNSP e da relevância dos pontos tratados no PNSP, poucos objetivos foram efetivamente implementados. Segundo levantamento realizado por Trindade (2010), a maior parte dos recursos do Fundo foi aplicada em convênios destinados à compra de equipamentos (86%), mas pouco se investiu em capacitação das polícias (3%), por exemplo<sup>10</sup>.

A ausência de um sistema integrado de informação sobre segurança pública inviabiliza tanto o planejamento, a formulação, quanto a implementação de políticas eficazes de combate a violência. A pressão para que houvesse um investimento por parte do governo federal nesse sentido fez com que a SENASP, em 2003, despendesse esforços para melhorar a qualidade dos dados (padronizar as nomenclaturas utilizadas pelas instituições de segurança pública nos estados, por exemplo) e estimular a utilização dos mesmos pelos órgãos de segurança. A implementação dessa iniciativa foi extremamente difícil, em função das disparidades de condições técnicas entre os estados, e a política acabou mostrando poucos resultados concretos (OLIVEIRA & SILVA FILHO, 2010).

Em outra frente, com a finalidade de promover maior entrosamento, troca de informações e experiências entre os gestores estaduais, em 2003, já sob a gestão do Presidente Lula, é criado o Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública<sup>11</sup>, o CONSESP. A iniciativa partiu do secretário da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul, na época Deputado José Otávio Germano, por ocasião do Encontro Nacional de Secretários de Segurança, promovido pelo governo gaúcho. O CONSESP, como o nome indica, reúne secretários estaduais de segurança e, desde sua criação até os dias atuais (2013), já realizou 50 encontros em diversas capitais do Brasil.

A política de segurança no governo Lula parece dar continuidade aos objetivos vindos da gestão Fernando Henrique Cardoso. Contudo, aos poucos vai se definindo a ligação, no discurso político de segurança, entre o desenvolvimento e a segurança da sociedade, e também a vinculação da ideia de segurança com a da cidadania.

---

<sup>10</sup> Segundo o estudo 4% dos convênios destinavam-se as instalações e 7% a projetos inovadores (TRINDADE, 2010).

<sup>11</sup> O CONSESP não tem um sítio na internet que permita acesso ao público em geral, mas possui uma página no *facebook*, cujo acesso só é permitido para quem faz parte da rede do *facebook*.

Em 2007, o Ministério da Justiça lança o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci)<sup>12</sup>, que envolvia as três esferas de poder em ações para reduzir a criminalidade nas regiões metropolitanas. O foco do PRONASCI eram medidas que incluíam de forma articulada, as áreas da cultura, lazer, saúde e educação.

Em 2008, um conjunto de instituições de ensino e pesquisa, agências do setor público e organizações da sociedade civil se reuniram e realizaram o primeiro Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) com o objetivo de trocar conhecimento sobre o tema e pensar em estratégias de redução da violência. Naquele ano (2008), dados oriundos do FBSP mostraram que, entre os 188 municípios com mais de 100 mil habitantes que mais investiram em questões de segurança pública (principalmente ações preventivas), aqueles que mais gastaram apresentaram índices mais baixos de violência. Atualmente (2013), o FNSP está na sua sétima edição, acontece anualmente, sempre em uma cidade diferente do país e tornou-se um polo de ideias e uma fonte de consulta em questões de segurança pública.

Dois anos depois de lançar o PRONASCI, ainda no esforço de remodelar as políticas de segurança pública implementadas no país, foi realizada em 2009 a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), ocasião em que a estrutura do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi discutida e passou a incluir a participação da sociedade civil na sua diretoria.

Outra iniciativa que também sinaliza a mudança de postura do governo federal frente às questões de segurança pública foi a formulação da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp) em 2010. A Enasp se localiza na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e é coordenada pelo gabinete do Ministro da Justiça.

A Enasp reúne representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública, privada e da defensoria pública, tanto federal quanto estadual. Pode também envolver outras instituições-para cumprir suas metas. A Enasp foi criada para promover a integração e a coordenação das políticas de segurança e justiça estipuladas como prioritárias pelo governo federal. O grupo que a compõe tem não apenas a função de planejar as ações que cada instituição envolvida deve realizar, mas também garantir que haja convergência entre elas. Trata-se de uma política criada para formular estratégias nacionais.

A Enasp funciona através de um Comitê Executivo, formado pelos principais tomadores de decisão da área (Ministério da Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público

---

<sup>12</sup> Instituído pela Medida Provisória n.384, de 20 de agosto de 2007, alterada pela Lei Federal n.11.707, de junho de 2008.

e Conselho Nacional de Justiça), um grupo chamado de Gabinete Gestor Integrado, com representantes das diversas instituições de segurança e justiça mencionadas acima, uma Secretaria Executiva, um grupo envolvido diretamente com a execução da política, além de gestores estaduais encarregados de monitorar as metas da Enasp nos seus respectivos estados.

Apesar de estar localizada no gabinete do Ministério da Justiça, ou seja, próxima do gestor que ocupa o cargo mais importante da instituição, sugerindo sua relevância no cenário nacional, e mesmo tendo sido formulada para preencher uma lacuna importante da administração pública, de coordenar e integrar as instituições, a Enasp não divulga os resultados de suas ações desde o ano da sua criação. A página do programa no site oficial da Enasp mostra um cronograma de ações desatualizado, que se encerra em fevereiro de 2012. Estes indícios apontam para sua inatividade.

A pouca atuação da Enasp bem como de outras iniciativas mencionadas aqui (Pronasci) parecem ir ao encontro do que foi apontado no primeiro capítulo deste trabalho: a etapa da implementação da política pública pode alterar completamente os rumos da política. Tanto o Pronasci, quanto a Enasp e os diversos conselhos e comitês criados para fomentar a integração entre os órgãos de segurança e a formulação de estratégias conjuntas entre eles se depararam, na prática, com obstáculos que muitas vezes paralisaram o processo de implementação dessas iniciativas..

Entretanto, o que essas medidas apontam de mais importante é que, desde o final da década de 1990, houve um movimento, por parte do governo federal, no sentido de formular políticas de segurança pública que envolvessem a participação das diversas instâncias de poder e da sociedade civil organizada. Além disso, o aumento da violência urbana fez com que a segurança pública passasse a ser considerada um tema central pelo eleitorado brasileiro, que nas eleições estaduais de 2002 classificou a segurança em segundo lugar no ranking de preocupações das pessoas e a avaliou como sendo uma responsabilidade de todos os governantes (municipal, estadual e federal) (TRINDADE, 2010).

## **2.2 O Estado do Rio de Janeiro como parte da estratégia de construção de uma nova política de segurança pública**

Alterar o modo tradicional de se fazer política e realizar a integração de ações depende de vontade política e de boas oportunidades para a tomada de decisão. Em uma conferência no Fórum Nacional em 2011, falando sobre o papel das Forças Armadas na segurança

pública, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, apontou para a estratégia do governo federal na área da política da segurança pública e esclareceu o papel que o Rio de Janeiro vinha desempenhando como experimento de uma nova política de segurança pública. (JOBIM, 2012).

Segundo o Ministro, nas últimas décadas, o estado do Rio de Janeiro vinha passando por problemas de segurança pública gravíssimos, representados principalmente pelo fortalecimento do narcotráfico e pelo surgimento de milícias. Esses grupos passaram a dominar certas áreas da cidade do Rio de Janeiro, num fenômeno de “territorialização do poder”. No entanto, esta situação poderia ser alterada frente à conjunção de quatro fatores atualmente presentes no cenário nacional:

- 1) O alinhamento político do governo do estado com o governo federal em meados da década de 2000;
  - 2) O *boom* do petróleo;
  - 3) A implementação de uma política pública mais consistente, em que se destaca a iniciativa das UPPs;
  - 4) A retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis no Plano Nacional;
- (JOBIM, 2012, pág.159).

Além desses fatores, o representante do governo federal também destacou a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas em 2016 como dois eventos que geram expectativas positivas em relação ao estado do Rio de Janeiro. No entanto, para que seja possível aproveitar essas oportunidades, dois problemas precisariam ser enfrentados: os grupos de criminosos que se instalaram nas favelas cariocas e a corrupção nas organizações policiais, que se tornou evidente frente à ascensão das milícias.

Para o Ministro, a política das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) pode vir a ser exitosa, mas não poderá alterar os problemas estruturais das polícias do Rio de Janeiro, embora esses problemas não sejam exclusivos desse estado.

De fato, a literatura sobre o tema aponta que condições precárias de trabalho, efetivo insuficiente e despreparado, casos de corrupção policial e desvio de conduta são alguns exemplos dos problemas que mais atingem a organização policial, que há tempo deveria ter passado por uma reforma estrutural (BAYLEY, 2001; SOUZA, 2001; OLIVEIRA & SILVA FILHO, 2010).

Para viabilizar a atuação do governo federal nas questões de segurança pública em nível estadual, promoveu-se em 2010 uma alteração nas atribuições das Forças Armadas, através da Lei Complementar n. 136/2010 (alterando a Lei Complementar n.97, de 1999).

Passa a ser tarefa das FA, no plano interno, *garantir os poderes constitucionais, garantir a lei e a ordem e atribuições subsidiárias*. Assim, nas ocasiões em que o governador de um estado avaliar que não pode garantir a aplicação da lei e da ordem na sua área de atuação, as Forças Armadas poderão ser chamadas a intervir no Estado (JOBIM, 2012).

Para que a política de criação das UPPs pudesse avançar, o governo federal participou ativamente do processo de formulação da política. O emprego das FA foi planejado como parte da estratégia de acesso aos locais de instalação das UPPs. Primeiro a legislação federal atribuiu ao Exército a função de desempenhar ações de prevenção nas fronteiras, o que o autorizou a fiscalizar pessoas e veículos suspeitos. Somado a isso, as tropas nacionais já tinham adquirido experiência em intervenções em áreas urbanas, em função, principalmente, da sua atuação no Haiti. Na implantação de algumas UPPs no Rio de Janeiro o Exército foi convocado: foi o caso da entrada no Complexo do Alemão, em 2010 e na favela da Rocinha, em 2012. Por se tratar de áreas muito extensas, onde o crime organizado está instalado há bastante tempo, a retomada desses territórios mostrou ser um grande desafio para o governo estadual.

Inicialmente, o Exército tinha sido solicitado a prestar apoio à primeira incursão policial no Complexo do Alemão, mas acabou permanecendo nessa área até que os policiais militares, recém aprovados em concurso, fossem treinados para atuar na UPP da área (SILVA FILHO, 2012). Tanto no Complexo do Alemão, quanto na favela da Rocinha, a permanência dos soldados das Forças Armadas durou bem mais que o previsto. Este fato gerou muitas críticas para o governo federal na época. A opinião pública parecia dividida: uma parte defendia que o emprego das Forças Armadas deveria ser apenas pontual, pois ela foi preparada para combater o inimigo usando táticas de guerra e não para atuar em centros urbanos do seu próprio país, com cidadãos inocentes envolvidos (os moradores das comunidades e das regiões no entorno das UPPs, por exemplo), e outra parte da população apoiava a presença do Exército e o confronto direto com o crime organizado<sup>13</sup>.

A experiência de utilizar o Exército na estratégia de implementação da UPP em ambas as áreas (sendo uma delas um complexo de favelas e a outra, a maior favela da América Latina), sinaliza para a relação de cooperação que se estabeleceu entre os governos federal e estadual. Questões relativas à segurança pública passaram a ocupar cada vez mais espaço dentro dos governos e na sociedade de forma mais ampla.

---

<sup>13</sup> Essas duas opiniões distintas foram debatidas, na época da ocupação, em reportagens transmitidas ao vivo pela televisão, em artigos de jornais e entrevistas com profissionais e especialistas em segurança pública nas rádios.

Em 2011, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, apresentou os eixos centrais da política nacional de segurança pública. Segundo ele, o maior desafio das políticas em geral, é a integração entre as esferas de poder e os diversos órgãos de segurança. Quando essa integração não acontece, as políticas são ineficazes e podem ser mal interpretadas. Cada eixo da política nacional, segundo o Ministro, foi formulado para combater um problema ou uma deficiência, mas a ideia de integração das políticas perpassa a política nacional de segurança pública como um todo (CARDOZO, 2012).

Dificuldades de integração, no entanto, são freqüentes tanto entre as instituições da administração municipal quanto as de nível nacional. Superar a dificuldade de integração constitui o primeiro eixo da política nacional de segurança. A busca da integração, segundo o Ministro da Justiça, tem sido a estratégia adotada pelo Brasil, países vizinhos e organismos internacionais para combater o tráfico de drogas internacional, sinalizando que há consenso no cenário político internacional de que a convergência das ações é condição intrínseca para qualquer boa política na área de segurança (CARDOZO, 2012).

O segundo eixo de trabalho da gestão do Ministro Cardozo consistia na construção de um sistema integrado de informação sobre segurança pública, capaz de unificar as informações produzidas pelos diversos órgãos de segurança. O objetivo era produzir informação para subsidiar o planejamento das políticas nacionais e estaduais de segurança pública.

O terceiro eixo diz respeito à impunidade ou ao sentimento de impunidade. A deficiência de nossas polícias técnicas e a morosidade do sistema jurisdicional produzem um sentimento de impunidade que repercute muito mal na sociedade como um todo. Esse eixo propõe aparelhar a polícia e capacitar as organizações para aumentar a taxa de resolução dos inquéritos policiais.

O próximo eixo da política nacional de segurança é o combate à corrupção nas organizações policiais. Segundo Cardozo, o aumento do crescimento do crime organizado só foi possível graças à participação e conivência de autoridades e agentes das corporações repressivas do Estado. Criar corregedorias independentes e incentivar o acompanhamento da sociedade são estratégias defendidas pelo governo para tratar desse tema.

Por outro lado, mas de maneira complementar, o quinto eixo de atuação é dedicado a implementação de políticas de capacitação e valorização do trabalho policial. Para atrair profissionais motivados, com autoestima elevada, o governo federal entende que é fundamental redefinir a remuneração do corpo policial e investir em programas voltados para

a formação dos policiais. Esses são aspectos indispensáveis para aprimorar a ação do policial que lida com o cidadão diretamente.

O sexto eixo da política nacional de segurança pública se refere à visão que o governo federal adota sobre a violência, entendida como um fenômeno complexo, que envolve dinâmicas sociais distintas. Combater a criminalidade implica em entendê-la. Além disso, as políticas de segurança precisam estar acompanhadas de políticas sociais, tendo a juventude como público-alvo prioritário. A implementação de políticas culturais, políticas voltadas para o resgate da cidadania, de esporte e lazer, e a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento das mesmas, contribuem fortemente para a redução da criminalidade.

O último ponto de atenção estabelecido pela política de segurança nacional é a reforma do sistema prisional brasileiro. O Ministro da Justiça reconhece que as condições dos cárceres no Brasil, longe de reintegrar o criminoso às normas sociais, favorecem que ele se torne ainda mais violento e perigoso. A construção de novos presídios, o aumento do número de vagas e o aprofundamento da discussão sobre as penas alternativas são algumas das estratégias que devem ser debatidas por gestores e profissionais do assunto. Do contrário, a política de segurança nacional será sempre débil.

Finalmente, o Ministro da Justiça ressaltou as experiências do Rio de Janeiro (UPP) e de Pernambuco (Pacto pela Paz) como ilustrativas de que é possível reduzir a criminalidade nas grandes cidades brasileiras. O programa Pacto pela Paz foi implementado pelo governo do estado pernambucano entre 2007 e 2010 com os seguintes eixos de atuação: mudanças e inovações na gestão dos órgãos de segurança pública (utilização de técnicas como o geoprocessamento, alteração de normas vigentes nas instituições policiais, ações de integração entre as polícias militar e civil, etc.), investimento em capacitação policial e abertura de concurso para admissão de novos quadros, participação da sociedade e outros órgãos da Justiça, dentre outras medidas. (CARDOZO, 2012)

Dados do Mapa da Violência 2012, oriundos do Sistema Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS), apontam que a taxa de homicídio no estado de Pernambuco caiu 28,2% entre 2000 e 2010. Não é possível afirmar que essa diminuição seja exclusivamente resultado do programa Pacto pela Paz, mas certamente há relação positiva entre a implementação dessa política e a redução de mortes violentas causadas por homicídio naquele estado. Vale ressaltar que o programa foi conduzido por um único secretário de segurança pública, o Delegado de Polícia Federal Servilho Silva de Paiva, que liderou a formulação e a implementação da política. Em setembro de 2013 Paiva assumiu a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, onde pretende replicar a

experiência de Pernambuco (Fonte: entrevista concedida ao jornal “Ceará News” em 13/09/2013).

As experiências do Rio de Janeiro e de Pernambuco, e os sete eixos resumidos acima, são a base para a formulação da atual política nacional de segurança pública. O experimento UPPs no Rio de Janeiro, como se verá adiante, se coloca dentro desta orientação do Ministério da Justiça, configurando-se como um caso de inovação e aprendizado para a integração dos três níveis da administração em torno da política de segurança pública.

### **2.3 Considerações finais**

As questões tratadas nesse capítulo podem ser resumidas da seguinte maneira:

1. Pode-se falar em uma política nacional de segurança pública no Brasil a partir de 1997. Mas foi na virada do século que teve início a formulação de uma política federal de segurança, que buscava a integração com as esferas subnacionais.
2. No Rio de Janeiro, a política de segurança pública do estado passa por grandes transformações a partir de 2007. As ações violentas das polícias nas favelas começam a mudar a partir de orientações advindas de uma ação coordenada entre os três níveis de governo.

### **3 AS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E ÁREA METROPOLITANA E AS AÇÕES DE SEGURANÇA DOS GOVERNOS FLUMINENSES (1980-2006)**

O fracasso do atual modelo de polícia, que tem como foco a repressão e o controle social, vem trazendo para o debate a modalidade de policiamento comunitário, que enfatiza o entrosamento entre polícia e comunidade. No entanto, embora políticas que visem instituir a polícia de proximidade já tenham sido experimentadas mais de uma vez no Brasil, sua implementação permanece sendo um desafio tanto para as instituições de segurança, quanto para os governos.

Entender as políticas UPP e UPP Social, tema deste trabalho, implica em conhecer a história das favelas cariocas, áreas da cidade onde ambos os programas veem sendo implementados desde 2008.

#### **3.1 As favelas e a polícia no Rio de Janeiro**

As favelas do Rio de Janeiro se tornaram um símbolo da cidade, assim como o carnaval e o futebol. E tanto a UPP, como posteriormente a UPP Social, foram formuladas para atuar nas favelas.

Historicamente, a relação entre a polícia e os pobres no Rio de Janeiro é conflituosa. A Guarda Real de Polícia (G.R.P.), que pode ser considerada a primeira força policial do estado do Rio de Janeiro, data de 1809 e nasce subordinada à Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, vinculada a Portugal. Suas principais atribuições eram perseguir e castigar escravos fugidos, açoitando-os em praça pública, e cobrar “licenças” de comerciantes. Esses serviços eram pagos e financiavam a Guarda Real de Polícia (ALVITO, 2001).

Em meados do século XIX a polícia ainda não estava totalmente organizada e a relação com a parcela mais pobres da população continuava sendo marcada por forte hierarquia, na qual os policiais representavam autoridade incontestável e os pobres eram suspeitos por natureza. A repressão ao modo de vida, aos hábitos das camadas populares era uma das principais atividades da polícia, que considerava seus costumes como badernas, “desordem pública”.

Os ex-escravos negros, alforriados, ocupavam inicialmente os cortiços, ou formavam quilombolas em áreas da periferia da cidade do Rio de Janeiro. As favelas surgem nesse contexto e podem ser entendidas como uma transformação do quilombo em nova forma de

resistência, que é a luta pelo direito à moradia. A favela é um tipo de ocupação do território das cidades, conduzida por uma parcela da população (as classes populares, principalmente negros) com escasso acesso a recursos financeiros e ao mercado imobiliário. Ela se liga ao processo de expansão das cidades como um todo (NUNES, 2013).

A segunda metade do século XX é marcada por um aumento expressivo da população urbana. A sociedade passa por mudanças importantes em diversas áreas (social, política, etc.) e a instituição policial precisa se adaptar a essa nova realidade. No entanto, a relação da polícia com a população pobre continua marcada pelo conflito e pelo afastamento recíproco. Em *Cidade Partida* (1994), ao recapitular casos de violência ocorridos no Rio de Janeiro nos anos 1950, Ventura mostra como naquele período a ação da polícia era pautada por um comportamento violento, com freqüentes casos de abuso de autoridade, especialmente com moradores de áreas pobres da cidade.

No século XX, aos poucos, multiplicaram-se estudos e levantamentos sobre as favelas, a importância de considerar as especificidades de cada uma delas para planejar a ação pública. Os anos 1940 representam um marco nesse processo. Em 1941, por ocasião do 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo, pesquisadores mostraram a necessidade de um estudo completo sobre as favelas cariocas, com estatísticas e informações confiáveis, que permitissem entender a realidade dessas áreas. Entre 1941 e 1943 diversas pesquisas e levantamentos foram conduzidos por profissionais da saúde, da engenharia e da assistência social, mas também por políticos interessados em controlar a expansão dessas áreas. Por essa época, o poder público local era pressionado pelas classes mais ricas da população a dar uma resposta frente ao “problema da favela” (VALLADARES, 2005).

Nesse início, os estudos traziam principalmente uma abordagem conservadora sobre as áreas pobres e sobre a pobreza de forma geral. Os dados disponíveis ainda eram superficiais e pouco precisos. A ideia que norteava a política frente à pobreza era a da caridade. A pobreza ainda era considerada um problema mais individual e menos social, e como tal, precisava ser tratada como uma questão de humanidade e solidariedade. Os resultados do primeiro Recenseamento das Favelas do Rio, conduzido em 1947 pelo Departamento de Geografia e Estatística da Prefeitura do Rio, na época capital federal, foram divulgados em 1949 e identificavam 119 favelas e uma população total de 138.837 habitantes. Desde então o número de favelas e a população que nelas reside aumentou muito, comprovando o fracasso das políticas de remoção e erradicação dos anos 1960 e 1970, marcadas por uma “ideologia da marginalidade”, que via a favela como reduto de marginais (MELLO, FREIRE E SIMÕES, 2012).

Estudo recente conduzido pela socióloga Norma Lacerda sobre a estrutura urbana e as grandes cidades brasileiras propõe considerar as metrópoles como unidades fragmentadas, mas articuladas. Nas palavras da autora:

*“As partes da metrópole não são territórios auto-suficientes, decorreram de processos sociais, históricos, políticos e culturais que definem as formas de relações com os demais territórios, qualquer que seja a sua escala. O isolamento de qualquer uma dessas áreas nunca é total, se bem que a articulações entre os territórios variam de metrópole para metrópole, tanto em termos espaciais quanto temporais.”* (LACERDA, 2012, pág.19)

As várias partes da metrópole estão ligadas de diversas formas, com maior ou menor intensidade. No caso do Rio de Janeiro, as áreas que interessa observar aqui são aquelas formadas pelas camadas mais pobres da população, as favelas. Ao longo do tempo, o número de favelas foi crescendo, assim como as tentativas de acabar com elas. A gestão do Prefeito Pereira Passos (1902-1906) é marcada por conduzir as primeiras políticas de remoção de moradores de áreas pobres e centrais da cidade. A chamada política do “Bota - abaixo” é bem conhecida. As favelas do morro da Providência e de Santo Antônio, ambas no centro da cidade, são citadas como exemplo de resistência de moradores que se recusam a deixar o local de moradia<sup>14</sup>.

Durante os anos 1960 e 1970, as políticas de remoção de favelas para áreas distantes foram um marco da atuação do governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda. Grandes conjuntos habitacionais no subúrbio datam desse período, dentre eles o mais conhecido é a Cidade de Deus, na zona oeste da então cidade-estado. Mesmo assim, as favelas continuaram ocupando os morros localizados no meio das regiões mais nobres da cidade.

As favelas cariocas existem justamente porque seus moradores resistiram às tentativas de expulsão, muitas delas conduzidas pelas instituições do Estado. Seus moradores resistiram a partir porque preferiram permanecer articulados com seu entorno, sua rede de contatos, próximos dos locais de trabalho (LACERDA, 2012).

Análises recentes sobre as favelas propõem um novo paradigma, qual seja, considerá-las como territórios plurais, diversificados. Tal perspectiva se opõe à visão tradicional, segundo a qual as favelas são definidas sem considerar as especificidades de cada lugar, como

---

<sup>14</sup> A esse respeito consultar o site [wikipédia.org](http://wikipédia.org). Pereira Passos e a política do “Bota-abaixo”.

se fossem áreas homogêneas (“aglomerados subnormais”, segundo definição do IBGE e/ou “assentamento precário”, segundo definição do Ministério das Cidades) e onde falta de tudo (infraestrutura, serviços, opções de lazer, acesso à cultura, etc.) (SOUZA E SILVA, 2012).

O crescimento do número de favelas, conforme mostra a tabela abaixo, exige que elas sejam analisadas tanto pelo poder público, quanto por pesquisadores e estudiosos do assunto com mais cuidado.

**Tabela 3.1 – Número de Favelas no Município do Rio de Janeiro – 1991-2010**

Número de Favelas		
1991	2000	2010
440	574	599

Fonte: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – Diretoria de Informações da Cidade (IPP/DIC)

Em 1991 foram contabilizadas 440 favelas na cidade do Rio de Janeiro. Vinte anos depois surgiram mais 159, o que equivale a quase oito (7,95) favelas novas a cada ano. Sabe-se que obter informação sobre essas áreas não é fácil e acompanhar os dados ao longo do tempo é mais complicado ainda, entre outras razões, porque a própria definição de favela, conforme mencionado acima, variou bastante ao longo do tempo e continua sendo um tema complexo. Por exemplo, o Morro São João, localizado na zona norte da cidade, é uma favela que reúne duas comunidades com importantes diferenças de infraestrutura e oferta de serviços (equipamentos públicos, presença de associações, etc.) - a comunidade São João e a comunidade do Queto. No entanto, a administração pública entende que ambas correspondem a uma única favela, o que mostra que os-números sobre favelas devem ser considerados com cautela.

Além disso, informações sobre essas áreas estão muito sujeitas aos interesses e ao ambiente político do momento. Por exemplo, a partir de 2012, por determinação do Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, o IPP passou a distinguir *favelas* de *comunidades urbanizadas*. Em 2010, segundo dados do IPP, o município do Rio de Janeiro contava com 599 favelas e 87 comunidades urbanizadas. A definição de *comunidade urbanizada* gerou bastante polêmica e até a data desse levantamento ainda era controversa. Por essa razão, essa categoria não foi incluída nas tabelas 3.1 e 3.2 (abaixo).

**Tabela 3.2 – Favelas e Cidade do Rio de Janeiro: população, área ocupada e densidade demográfica – 2010.**

	<b>População*</b>	<b>Área Ocupada (m<sup>2</sup>) **</b>	<b>Densidade Demográfica (hab/há)***</b>
Favelas (599)	1.441.478	38.418.168	302,1
Rio de Janeiro	6.320.446	570.917.463	110,7

Fonte: \* Censo Demográfico 2010 - IBGE/Instituto Pereira Passos - IPP/DIC

\*\* A área utilizada para o cálculo da densidade demográfica se refere a área urbanizada composta pelas seguintes classes: áreas residenciais, áreas não edificadas, áreas institucionais e de infraestrutura pública, áreas de comércio e serviços, favelas, áreas de lazer, áreas de educação e saúde, áreas industriais, áreas de transportes, e áreas de exploração mineral.

\*\*\* Densidade demográfica líquida.

Os dados de área foram produzidos pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio), através da análise dos levantamentos cartográficos que o Instituto realiza com o objetivo de monitorar a evolução das favelas na cidade do Rio de Janeiro. A população das 599 favelas reconhecidas pela Prefeitura em 2010 equivale a 23% (22,8%) da população total da cidade e ocupa menos de 7% (6,7%) da área total do município. Conseqüentemente, a densidade demográfica nas favelas (302,1) é muito superior àquela observada na cidade como um todo (110,7).

A próxima tabela acrescenta informações sobre domicílios nas áreas de favela e não-favela.

**Tabela 3.3 – População, domicílio e número de moradores por domicílio em Favelas e Não Favelas - Município do Rio de Janeiro – 1991-2010.**

	População			Domicílios			Nº de moradores por domicílio		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Favela	882.483	1.214.019	1.441.478	-	343.298	471.677	-	3,54	3,06
Não Favela	4.598.095	4.643.885	4.878.968	-	1.494.740	1.937.214	-	3,11	2,52
<b>Total</b>	<b>5.480.578</b>	<b>5.857.904</b>	<b>6.320.446</b>	<b>1.601.272</b>	<b>1.838.038</b>	<b>2.408.891</b>	<b>3,4</b>	<b>3,19</b>	<b>2,62</b>

Fonte: Dados básicos IBGE - Censo Demográfico 2010 / Instituto Pereira Passos - DIC.

A tabela 3.3 revela que em 1991 a população das favelas correspondia a 16% da população total da cidade; já em 2000 o percentual é superior a 20% (20,7%) e em 2010 atinge 22,8%. Assim como se observa no município, também nas favelas há uma tendência de

queda da natalidade, fato que aparece na diminuição do número de moradores por domicílio. Em 2000 a média de moradores por domicílio nas favelas era de 3,54 e na cidade 3,11. Em 2010, a média de moradores por domicílio nas favelas caiu para 3,06 hab/ha, a média das áreas de não favela chegou a 2,52 e na cidade foi de 2,62.

### **3.2 As ações de segurança dos governos fluminenses (1990-2006)**

Nos anos 1980, a chegada do tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro fez com que grupos de criminosos passassem a dominar algumas favelas da cidade, substituindo o Estado no uso da força, na garantia da ordem e na provisão de alguns serviços. As favelas passaram a ser consideradas não apenas um problema social, mas agora, mais do que nunca, um “problema de polícia”. As polícias, por sua vez, respondiam com estratégias de incursões de guerra, que visavam capturar o inimigo em seu território, utilizando, por exemplo, blindados para entrar nessas áreas. Não raro, a polícia passou a ser considerada pelos moradores das favelas como mais arbitrária e tão violenta quanto o grupo/facção de criminosos que atuava na região (SOUZA E SILVA, 2012). Nesse período, os casos de policiais envolvidos em corrupção aumentaram muito, denegrindo ainda mais a imagem da polícia junto à sociedade carioca.

Na década de 1990, grupos de criminosos (narcotraficantes) ampliaram seu poder e passaram a dominar o território de várias favelas do Rio de Janeiro. Ao descrever o dia a dia de uma favela carioca no final dos anos 1990, o historiador Alvito (2001) explica que com o aumento vertiginoso da violência urbana, as favelas cariocas, que antes eram alvo de desconfiança e desprezo, passaram a ser consideradas como território inimigo pela polícia. A presença insuficiente do poder público, a desorganização urbana e a presença de criminosos armados produzem um clima de medo constante e insegurança na população que mora nas favelas, no seu entorno e na cidade como um todo.

Neste momento tornava-se cada vez mais claro que o combate ao narcotráfico não poderia ser tarefa de um governo estadual, mas dependia de uma articulação dos três níveis de governo. Era necessário pensar em uma política de segurança pública para além dos estados federativos. Ela deveria ter um caráter nacional, envolver integração dos três níveis da administração e compatibilizar interesses dos partidos políticos atuando em cada nível de governo.

A questão da segurança pública foi ganhando um caráter de urgência enquanto política pública e tornou-se evidente que os estados da federação não conseguiriam combater isoladamente a nova violência, até porque a economia do narcotráfico é uma economia global e requer políticas nacionais e supranacionais para o seu combate.

No início dos anos 2000 surgem as milícias (grupos de criminosos integrantes ou ex-integrantes das forças de segurança – policial militar, civil ou bombeiro), que funcionam do mesmo modo que o tráfico, ou seja, impondo seus próprios códigos, através do terror, no interior de algumas favelas e em outras áreas pobres da cidade (SOUZA E SILVA, 2010). Casos emblemáticos, como a chacina de Vigário Geral (1993) e a chacina de Nova Iguaçu (2005), onde inocentes morreram assassinados por milicianos, chamaram a atenção da sociedade para esse novo tipo de organização criminosa e reforçaram a relação de desconfiança entre polícia e comunidade nas favelas cariocas.

Durante as décadas de 1980 e 90, ainda prevalecia a ideia de que na prática só havia duas opções excludentes: defender políticas de segurança que respeitassem os direitos humanos ou defender a eficiência das forças policiais a qualquer custo. Atualmente, ao contrário, experiências internacionais e a própria crise das instituições policiais no Brasil, comprovam que uma polícia eficiente é aquela que internalizou as leis e o respeito aos direitos humanos na sua atuação cotidiana (SOARES, 2003).

No início do século XXI, a crise na segurança pública era insustentável e a sociedade como um todo estava insatisfeita. O desejo de segurança passou a ser uma das mais importantes demandas do eleitorado nas pesquisas de opinião pré-eleitorais. A política de segurança pública adotada no estado do Rio de Janeiro ligava-se à política estadual, seja à figura do governador, seja à de políticos do Legislativo estadual. A família Bolsonaro é um exemplo da presença de policiais do RJ no legislativo estadual e federal. Jair Bolsonaro<sup>15</sup> é um militar da reserva que cumpre seu sexto mandato na Câmara dos Deputados. Seus filhos Carlos Bolsonaro e Flávio Bolsonaro também seguiram carreira na política: o primeiro é vereador do município do Rio de Janeiro e o segundo é deputado estadual do RJ. Os três são filiados ao Partido Progressista e, por defenderem bandeiras como a pena de morte, a volta do regime militar no país e slogans como “bandido bom é bandido morto”, são considerados de extrema direita.

Assim, num contexto de forte penetração da política estadual nas instituições da polícia, a tarefa de reformar as instituições policiais ou implementar políticas de segurança

---

<sup>15</sup> Para saber mais sobre Jair Bolsonaro consultar: [wikipédia.org](http://wikipédia.org).

com base em critérios técnicos, eram questões que eram atravessadas por ingerência política (FERREIRA, 2010). Essa característica sinaliza a fragilidade de qualquer política que se pretenda implementar, pois pressupõe que ela deverá trazer resultados positivos suficientemente rápidos, de maneira a gerar benefícios aos políticos, ainda durante a vigência de seus mandatos.

Outra característica da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro é ter alternado períodos onde foram implementadas políticas mais repressivas, com períodos onde se privilegiou uma abordagem mais comunitária. Depois das eleições diretas para governador do estado em 1982, o governador do RJ, Leonel Brizola (PDT/1983-1988), optou por fortalecer os programas sociais voltados para a população pobre e limitou a atuação da polícia nas favelas. As instituições policiais não aceitaram bem a determinação do governador e decidiram não atuar nessas áreas, o que favoreceu a entrada do crime organizado ligado ao narcotráfico nas favelas cariocas.

O governo seguinte, de Moreira Franco (PMDB/1987-1990) adotou medidas contrárias, ou seja, que defendiam o confronto aberto entre policiais e traficantes. Mas tais políticas fracassaram e marcaram esse período como um dos mais violentos do estado (SILVA FILHO, 2012).

Entre 1991 e 1994, no segundo mandato do governador Leonel Brizola e sob o comando do coronel Nazaré Cerqueira<sup>16</sup>, as políticas de segurança implementadas no estado do Rio de Janeiro tinham um caráter mais comunitário, preconizavam o respeito ao cidadão, incluindo o morador de favela, e os direitos humanos. No entanto, essas políticas encontraram grande resistência na polícia, com a formação de grupos rivais dentro da instituição, o que foi extremamente nocivo para a segurança pública no Rio de Janeiro. Resultou daí o fortalecimento do tráfico de drogas nas favelas e o surgimento de grupos de extermínio.

Foi na gestão Brizola que aconteceu a Chacina de Vigário Geral, que vitimou 13 pessoas e foi responsável pela mobilização da sociedade em torno de uma ação nas favelas. Desta chacina surge o Viva Rio, ONG criada em 1993 com o objetivo de reunir a sociedade civil e demais grupos interessados em pensar estratégias de combate a violência na cidade e mobilizar a sociedade para a questão da violência nas favelas.

Em direção oposta, a administração seguinte (1995-1998, governo de Marcelo Alencar-PSDB) instituiu políticas de promoção e gratificação aos policiais que matavam

---

<sup>16</sup> O coronel Carlos Nazaré Cerqueira ficou conhecido por tentar implementar uma polícia mais em conformidade com o Estado democrático de direito

criminosos, intensificando a violência e a relação conflituosa entre polícia e sociedade (SILVA FILHO, 2012).

Paralelamente, nesse período (1990) também aumenta muito o número de pesquisas e de estudos acadêmicos sobre as favelas. O interesse pela questão foi impulsionado pelo aumento da favelização<sup>17</sup> e pela implementação do programa Favela-Bairro, em 1993, pela Prefeitura do Rio de Janeiro. O Favela-Bairro, idealizado e implementado durante a gestão do então Prefeito César Maia, se tornaria a mais importante política pública de urbanização (principalmente obras de infraestrutura e acessibilidade) em áreas de assentamento precário da cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa de campo realizada pela autora para este trabalho, que incluiu visitas às comunidades onde o programa UPP Social é implementado, evidenciou um importante diferencial de infraestrutura entre as favelas beneficiadas pelas ações do Favela-Bairro em relação àquelas não contempladas.

Também foi a partir dos anos 1990 que surgem diversos grupos da sociedade civil organizada (Viva Rio-1993, Sou da Paz<sup>18</sup>-2007) e são criados centros de pesquisa (Centro de Estudos em Segurança e Cidadania<sup>19</sup>-2000, Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré – CEASM, Observatório das Favelas) dedicados a pensar sobre as causas, os efeitos e sobre como reduzir a violência urbana na cidade do Rio de Janeiro. Essas iniciativas produziram muitos resultados positivos. Além de gerar informação qualificada sobre as favelas cariocas, passaram a valorizá-las socialmente e contribuíram para o desenvolvimento da cidadania nessas áreas.

No entanto, entre 1999 e 2002, durante a gestão do governador Antony Garotinho (PMDB), os problemas de segurança pública no estado se agravaram. Nesse período, a Secretaria de Segurança Pública era coordenada pelo cientista político Luiz Eduardo Soares, que promoveu importantes reformas institucionais nas forças de segurança do estado. Dentre elas, destacam-se as seguintes: 1) criação das Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP, que divide o estado em áreas geográficas, com o objetivo de coordenar e integrar as ações dos

---

<sup>17</sup> Segundo dados do Censo Demográfico Brasileiro de 1991, 16% da população do município do Rio de Janeiro residiam em aglomerados subnormais, considerados uma aproximação das áreas de favela. No Censo Demográfico Brasileiro de 2000, esse percentual era de 18,7%. Os dados do Censo Demográfico de 2010 ainda não tinham sido divulgados até a data desse levantamento.

<sup>18</sup> A ONG Sou da Paz surgiu em 2007, graças à iniciativa da família de uma jovem que morreu vítima de um assalto em uma estação de metrô da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>19</sup> O Centro de Estudos em Segurança e Cidadania - CESeC é vinculado a Universidade Candido Mendes, foi criado em 2000 com o objetivo de produzir estudos e pesquisas sobre segurança pública.

órgãos de segurança pública do estado; 2) implementação do programa Delegacia Legal, da Polícia Civil, que modernizou o atendimento nas delegacias, criando, entre outras medidas, um sistema informatizado e integrado de informações; e 3) a implementação da primeira experiência importante em policiamento comunitário da Polícia Militar, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), que será apresentado no capítulo que trata sobre a UPP.

Tais medidas sinalizam para o fato de que houve, na época, uma tentativa de se pensar em políticas integradas, implementadas simultaneamente em diversas frentes e que poderiam transformar o modo tradicional de se fazer segurança pública no estado. No entanto, essas reformas também ressaltaram os problemas estruturais das organizações policiais, como a corrupção e a violência policial, o que acabou conduzindo para a demissão abrupta (por telefone) do secretário de segurança pública (Luiz Eduardo Soares). De fato, Soares não escondia uma visão crítica em relação à(s) polícia(s). Em um artigo publicado em 2006 ele as define da seguinte forma:

*“As polícias brasileiras, de um modo geral, são ineficientes na prevenção e na repressão qualificada, na investigação e na conquista da indispensável confiança da população. Problemas ligados à corrupção e à brutalidade ultrapassam qualquer patamar aceitável. São refratárias a gestão racional, não avaliam a própria performance, nem se abrem a controle e a monitoramento externos.” (SOARES, 2006, pág.10).*

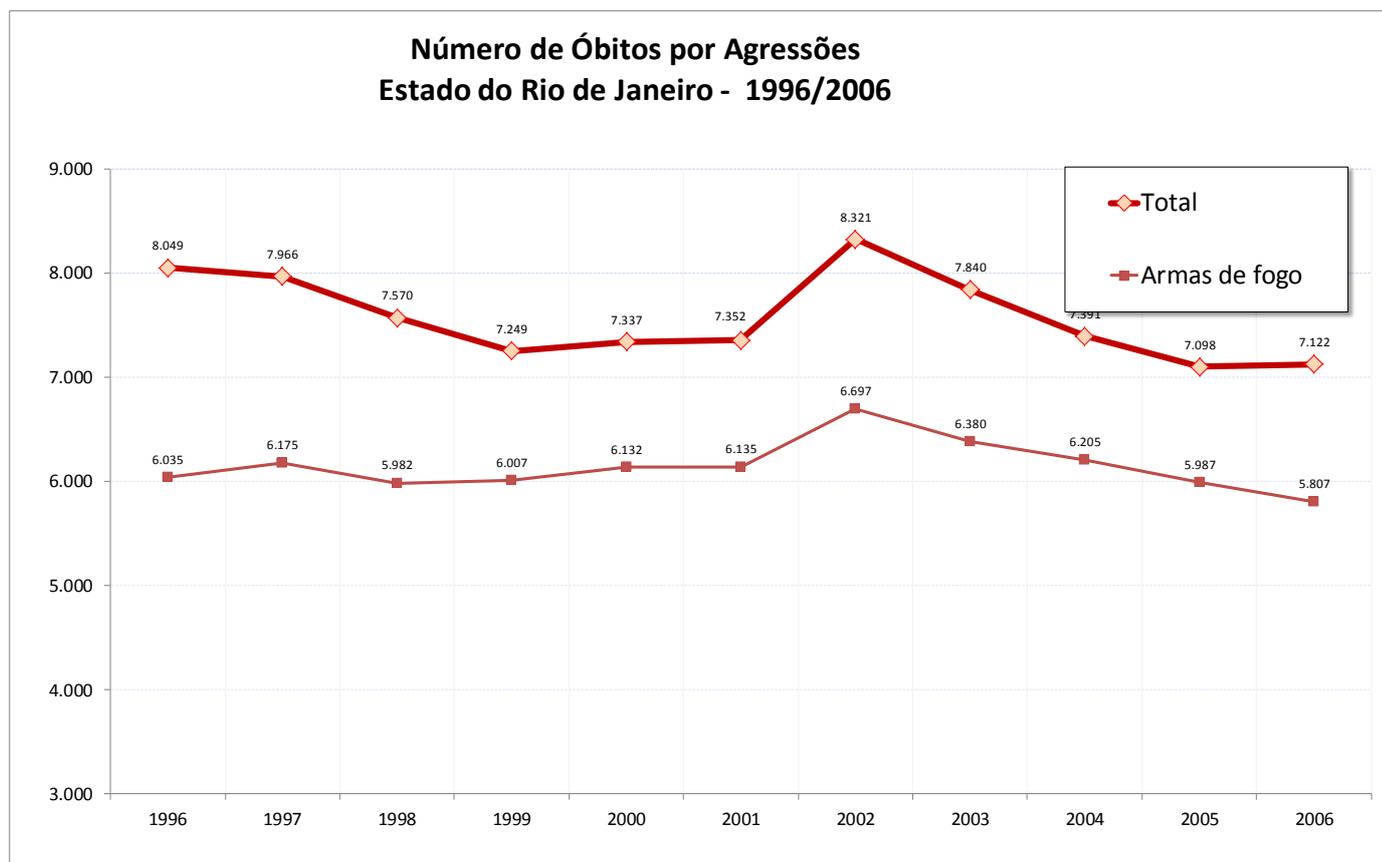
Com a saída do Secretário, a política estadual de segurança pública implementada pela gestão Garotinho mudou de direção. O governo passou a adotar uma postura muito mais defensiva em relação à criminalidade e as mortes violentas<sup>20</sup> atingiram patamares altíssimos. O resultado é que esse período pode ser considerado como um dos mais violentos das últimas décadas, conforme mostra o gráfico abaixo.

O Gráfico 3.1 mostra o número de mortes no Rio de Janeiro. O traçado em vermelho escuro apresenta o número total de mortes por agressões e o traçado em vermelho claro as mortes por arma de fogo no Rio de Janeiro, entre 1996 e 2006, final da gestão Garotinho no governo do estado.

---

<sup>20</sup> As mortes violentas são aquelas causadas por homicídio (doloso e culposos), acidente de trânsito e suicídio.

Gráfico 3.1



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

Como se pode constatar, em 2002, 6.697 pessoas morreram por arma de fogo, atingindo o ápice do período analisado. No total, 8.321 pessoas morreram de forma violenta no estado, o que significa uma média de 693 pessoas por mês. Os anos que se seguiram não foram mais fáceis, embora se observe uma diminuição do número total de mortes violentas. Em 2004 foram registrados 7.391 casos de mortes por agressão e em 2005 7.098, ou seja, 293 vidas foram poupadas.

Entretanto, apesar de algumas experiências de instituir modelos de policiamento comunitário (o GPAE principalmente) em algumas favelas da cidade, em 2006 foram contabilizados 7.122 óbitos por agressões no estado, levando o governo a adotar uma postura mais repressiva novamente (SILVA FILHO, 2012).

Em 2007, primeiro ano da gestão do governador Sérgio Cabral, os dados mantiveram-se elevados (6.313 mortes por agressões e 5.107 por arma de fogo), mas a conjunção de alguns fatores contribuiu para que um processo de mudança se iniciasse. O próximo subitem analisa esses fatores.

### **3.3 O governo Sérgio Cabral e a adoção de uma nova política de segurança pública (2007- 2013)**

O governo Sérgio Cabral inaugura uma nova etapa da política de segurança pública fluminense, marcada por um forte entrosamento entre a esfera federal e a esfera estadual. Contudo, esse movimento tem início antes da eleição de Cabral como governador. Começa com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República (1995 a 1998), quando o governo federal passa a atribuir mais importância à interação dos entes federativos, primeiro na área da saúde e em menor medida nas áreas da educação e segurança pública. Como vimos atrás, o governo FHC dá os primeiros passos para a criação de uma política nacional de segurança, com a criação de instituições e planos de segurança nacional.

Mas foi durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que o campo de atuação do governo federal na área de segurança pública foi ampliado. A questão da cooperação e do entrosamento entre as esferas federal e subnacionais ganhou relevância, atingindo outras áreas, além da saúde e da educação, como a assistência social e a segurança pública. É desse período que data a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal n.11.107/2005), que autoriza União, Estados e Municípios a se associarem para a realização de ações conjuntas para efeitos de benefício público.

Nesse momento, a relação entre o governo federal e os estados ainda é frágil e ainda é preciso criar mecanismos que incentivem a gestão integrada. No entanto, nos últimos anos, e no caso do Rio de Janeiro mais especificamente, o processo de cooperação entre os três níveis da estrutura de poder avançou bastante (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010).

Alguns fatores apontam para esse entrosamento. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, por exemplo, foi considerado na época como o mais completo programa de infraestrutura implementado no país. Seus eixos de atuação são principalmente áreas como saneamento, habitação e transportes, mas o PAC contempla também ações na área social e econômica. Na gestão do Presidente Lula, o PAC beneficiou 15 cidades do Estado do Rio de Janeiro, sendo 12 na região metropolitana, investindo recursos estimados em R\$ 2 bilhões (PEZÃO, 2012).

Faz parte da estrutura do PAC, o PAC Urbanização de Favelas, cujo objetivo é transformar áreas degradadas do ponto de vista urbano, em áreas requalificadas, iniciando um processo de desenvolvimento sustentável dessas comunidades, baseado no crescimento econômico e na participação comunitária. No Rio de Janeiro, as ações do PAC Urbanização de Favelas estão concentradas nas comunidades de Manguinhos, Complexo do Alemão,

Rocinha, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. Em todas já foram instaladas Unidades de Polícia Pacificadora.

Em um artigo publicado em 2012, intitulado “*Estratégia do governo do Rio de Janeiro para o desenvolvimento das comunidades (favelas)*”, o vice-governador do RJ, Luiz Fernando Pezão (PEZÃO, 2012), apresenta sucintamente a política formulada pelo estado para as áreas beneficiadas com o PAC Urbanização de Favelas. Segundo o vice-governador, a estratégia do governo estadual é implementar ações na área social, com o objetivo de complementar o PAC do governo federal. E a participação da população das comunidades onde a política será implementada é vista como um elemento fundamental da política. O vice-governador fluminense deixou vago como a política de urbanização das favelas, com apoio do Programa PAC Urbanização de Favelas, será implementada, mas ressalta explicitamente os benefícios da parceria entre a União e o Estado, e deixa implícito que a principal estratégia do governo estadual é alimentar a boa relação com o governo federal.

Embora seja difícil precisar quando exatamente teve início o bom entrosamento entre o Presidente Lula e o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, podemos considerar o ano de 2006 como um marco dessa relação, já que em outubro de 2006 é divulgada pela mídia<sup>21</sup> a oficialização do apoio do Presidente da República ao candidato do PMDB na campanha para governador do Rio de Janeiro naquele mesmo ano.

Em 2007, ano que inicia o primeiro mandato do governador Sérgio Cabral, não havia explicitamente um plano para a área de segurança pública no estado. O novo Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, foi indicado pelo Presidente Lula e veio de fora do Rio de Janeiro para assumir o cargo.

Ao final do segundo ano de governo (2008), no entanto, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro já era capaz de desenhar o que seria a política das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que embora tivesse no seu escopo a participação do Batalhão de Operações Especiais<sup>22</sup> (BOPE) num primeiro momento, se pautava na ideia de policiamento comunitário.

Em 2008, um artigo publicado pelo jornal Estadão reafirma a aliança entre o então Presidente Lula e o governador Sérgio Cabral<sup>23</sup>, dessa vez visando às eleições presidenciais

---

<sup>21</sup> Notícia publicada no site da revista “Congresso em Foco” em:

<sup>22</sup> O BOPE foi criado em 1991 e representa a força de intervenção da polícia militar especializada em ações de combate ao crime em áreas de alto risco e resgate de reféns.

<sup>23</sup> Artigo intitulado “Tarso costura aliança Lula-Cabral” publicado no Estado de São Paulo, 31 de março de 2008.

de 2010. O governador do Rio de Janeiro, filiado ao PMDB, prometeu apoio ao candidato do PT nas eleições municipais no Rio (2009), em troca de ser uma opção concreta na chapa do partido do presidente Lula (PT) nas eleições para presidente em 2010. Na época, o processo de negociação que concretizou a aliança PT - PMDB foi conduzido pelo Ministro da Justiça, Tarso Genro, que, uma vez firmada a parceria, fez a seguinte avaliação:

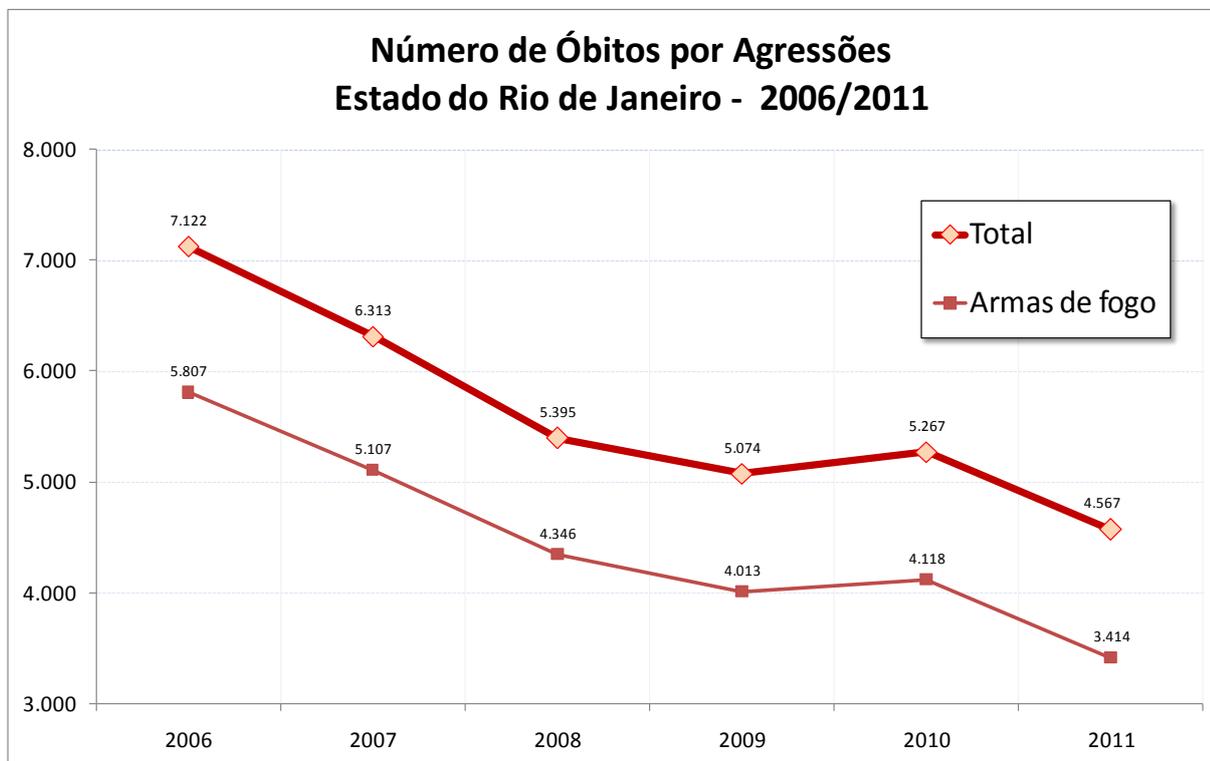
*“O governador se torna uma referência incontestável para ocupar espaço em qualquer chapa nacional e o Rio deixa de ser uma cidade de contendidas paroquiais para interferir no projeto futuro, porque surgirão outros acordos baseados na relação entre o PT e o PMDB.” (Jornal “Estado de São Paulo”, 31/03/2008).*

De acordo com a cronologia dos acontecimentos, a “renovação” da aliança entre Lula e Cabral foi firmada no mesmo ano em que a primeira UPP foi inaugurada (2008). Tal aliança fez parte de uma estratégia maior, que visava à disputa de espaço, portanto, de poder, nas eleições para presidente da república. A aliança PT-PMDB, que também aconteceu no nível federal, alterou decisivamente o cenário político do país, uma vez que o PMDB sempre foi, historicamente, um partido de oposição ao PT e mais próximo do PSDB.

Em 2009 o Brasil é escolhido para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e o que tinha sido previsto para o cenário político da sucessão presidencial de 2010 mudou. Sérgio Cabral não fez parte da chapa do candidato do PT (Dilma Rousseff) nas eleições presidenciais de 2010, embora a vaga de vice-presidente continuasse sendo reservada ao PMDB. Fez parte da estratégia traçada entre o PT e o PMDB a reeleição de Cabral a governador do estado do Rio de Janeiro em 2010, para conduzir a realização dos dois grandes eventos esportivos no Rio. Em 2009, o PMDB teve um candidato próprio nas eleições para Prefeito do Rio de Janeiro – Eduardo Paes - que ganhou a disputa e aprofundou a aliança entre governo federal, estadual e municipal. Assim a aliança PT-PMDB estava firmada nos três níveis de governo: o PT na instância federal e o PMDB nos governos estadual e municipal do RJ.

De fato, pode-se dizer que naquela época (2008/2009), o governo de Sérgio Cabral estava na sua melhor fase, de maior popularidade. Em 2010, Cabral foi reeleito governador do Estado do Rio, no primeiro turno, com 66% dos votos válidos. Parte significativa dessa aprovação da sociedade fluminense estava relacionada à diminuição de mortes violentas no estado, portanto, ao aumento da sensação de segurança. O gráfico abaixo apresenta os dados de óbitos por agressões e por arma de fogo no período entre 2006 a 2011, que corresponde ao primeiro mandato de Cabral.

Gráfico 3.2



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

Conforme mostram os dados, as mortes violentas vêm caindo significativamente desde 2006 no estado, ano anterior à chegada de Cabral ao governo do Rio de Janeiro. Contudo, é no período entre 2007 e 2009 que se observa uma diminuição mais expressiva dos óbitos causados por agressão: entre 2006 e 2007, 809 vidas foram poupadas, o que representa uma queda de 11,4%. Entre 2007 e 2008 a queda foi da ordem dos 14,6% (918 pessoas) e entre 2008 e 2009 a diminuição é menor, mas mesmo assim o total de mortes violentas cai 6% no estado.

Entre 2009 e 2010, após o primeiro ano de implementação da política das UPPs, instaladas em 13 comunidades da cidade, as mortes por agressão, bem como as causadas por arma de fogo (que representam 79% do total de mortes) aumentaram um pouco (as primeiras subiram 3,7% e as mortes por arma de fogo 2,6%). A partir de 2010 as mortes violentas começam a cair novamente. Entre 2010 e 2011 a queda chegou a 13,3%, recuperando a trajetória de diminuição que vinha sendo observada.

O bom entrosamento entre o governador do Rio, Sergio Cabral e o presidente Lula continuou no governo da presidente Dilma Rousseff. Esta, durante sua campanha eleitoral mencionou a possibilidade de expandir a experiência das UPPs cariocas para outras

comunidades pobres do Brasil, o que ainda não aconteceu. Mas é possível afirmar que o governo da presidente Dilma vem apoiando a política das UPPs. Prova disso foi o emprego do Exército na ocupação do Complexo do Alemão (2010) e da Rocinha (2012).

Contudo o cenário mudou no ano de 2013. O país foi surpreendido com manifestações de rua a partir de junho de 2013, as quais questionaram os enormes investimentos injetados em certas áreas das cidades, em função dos mega eventos esportivos que serão realizados. Os movimentos de rua criticaram a ênfase nos investimentos para os eventos esportivos internacionais em detrimento de investimentos em políticas de saúde e educação, além de questionarem a corrupção e a impunidade de corruptos. No Rio de Janeiro, os protestos voltaram-se para os exageros de despesas pessoais do governador Sérgio Cabral e para as relações duvidosas do seu governo com empresas de construção envolvidas em obras no Rio de Janeiro. O cenário político nacional e estadual se tornou incerto em face dos protestos constantes e com grande participação popular. Os níveis de avaliação do governo federal e do governo estadual (RJ) pioraram.

Segundo pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e realizada pelo IBOPE em julho de 2013, 12% da população considerava o governo Dilma “bom/ótimo” e 50% o considerava “ruim/péssimo” (IBOPE, 2013). Outra pesquisa, dessa vez realizada pelo instituto de pesquisa Datafolha, concluiu que a aprovação ao governador Sérgio Cabral caiu 30 pontos percentuais em menos de três anos: em novembro de 2010, 55% dos entrevistados responderam que achavam o governo “bom/ótimo”. Em julho de 2013, esse percentual caiu para 25% (Datafolha, 2013). Diante dessa incerteza, ainda não é possível prever que rumo vai tomar a articulação PT-PMDB até as próximas eleições, em 2014. E dela depende a continuidade da política das UPPs no Rio de Janeiro.

### **3.4 O Rio de Janeiro sedia eventos esportivos e garante segurança pública como contrapartida**

Bem antes do declínio da popularidade dos representantes dos governos federal e estadual, em 20 de outubro de 2007 o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014. A escolha do país aconteceu 64 anos depois da Copa de 1950.

Os jogos da Copa acontecerão em 12 cidades brasileiras<sup>24</sup> e implicam em uma grande quantidade de obras, principalmente construção e reforma de estádios, infraestrutura e obras viárias, empreendimentos que mobilizam recursos difíceis de serem calculados.

Para se candidatar para sediar a Copa do Mundo foi necessário o esforço coordenado da União, dos Estados e Municípios, que elaboraram um planejamento integrado das ações que pretendem realizar até a data do evento. Com o intuito de oficializar o cumprimento das metas traçadas pela FIFA, em janeiro de 2010, representantes de cada esfera de poder (União, Estados e Municípios) assinaram a Matriz de Responsabilidades. Este documento estabelece as responsabilidades de cada ente envolvido com a competição e trata das áreas prioritárias (aeroportos, portos, mobilidade urbana e hotelaria) que devem ser consideradas para a realização da Copa em cada cidade-sede do evento<sup>25</sup>.

Com a finalidade de preparar o país para os dois mega eventos, o Governo Federal elaborou um Plano Estratégico que definiu metas, estipulou orçamento, estabeleceu prioridades e expectativas. O planejamento das ações foi organizado em três ciclos: o primeiro é destinado aos projetos de infraestrutura (estádios, portos e aeroportos); o segundo se refere aos projetos de infraestrutura de suporte e serviços (segurança, infraestrutura turística, telecomunicações, energia, sustentabilidade ambiental, promoção e comunicação do país). O terceiro ciclo trata de operações e ações específicas e temporárias (malha aérea, operação portuária e aeroportuária, transporte e mobilidade urbana, fornecimento de energia, a saúde, prevenção e pronto-socorro e estruturas temporárias para a Copa). Cada ciclo tem um prazo estipulado para ser concretizado e envolve várias dimensões da vida urbana.

No caso do Rio de Janeiro, em decorrência dos outros eventos esportivos que também foram previstos para acontecer na cidade (Copa das Federações em 2013 e as Olimpíadas em 2016) elaborou-se um planejamento que abrange obras de infraestrutura e modernização da cidade como um todo. Segundo o site oficial da Copa, o montante destinado a esses investimentos é da ordem de R\$10 bilhões, parte proveniente de recursos públicos e parte vinda de participação da iniciativa privada.

Com a função de planejar, decidir e supervisionar a execução do Plano Estratégico para a realização da Copa de 2014, o governo federal criou, em 2011, o Comitê Gestor da Copa (CGCOPA 2014). Tal comitê é formado por 25 ministérios e secretarias com status de ministério. No CGCOPA há um núcleo central chamado de Grupo Executivo da Copa

---

<sup>24</sup> As 12 cidades são: Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife.

<sup>25</sup> Informações oriundas da página oficial da Copa do Mundo de 2014 na internet.

(GECOPA), cuja função é coordenar e consolidar as ações e monitorar a implementação do Plano Estratégico para Copa de 2014. O GECOPA reúne seis ministérios e a Casa Civil da Presidência da República.

Além disso, como ferramenta de *accountability* e de divulgação do evento, o governo federal criou um site para a Copa de 2014<sup>26</sup> que disponibiliza notícias variadas, atualizadas em tempo real, voltadas para o torcedor, o turista, a imprensa, com informações sobre o andamento das obras, a venda de ingressos e outros temas afins. Com o objetivo de incentivar o empreendedorismo faz parte do planejamento estratégico do governo federal, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a geração de oportunidades de negócios (930 segundo informações oficiais) para micro e pequenas empresas em 10 áreas: agronegócio, comércio varejista, construção civil, madeira e móveis, economia criativa, moda, serviços, tecnologia da informação e comunicação, e turismo. Fica evidente que a realização da Copa de 2014 mobiliza uma enormidade de investimentos e gera ainda mais riqueza do que consome.

Ainda não é possível avaliar até que ponto os objetivos traçados pelo Governo Federal serão alcançados, mas já é visível que a realização da Copa do Mundo no Rio de Janeiro vem transformando a cidade.

Dois anos depois de ser escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014, em 2009, o Brasil foi selecionado para sediar os Jogos Olímpicos de 2016. O Estado do Rio de Janeiro participou ativamente da elaboração do projeto, já que a intenção era eleger o RJ como cidade estratégica para a realização do grande evento. No entanto, convencer o Comitê Olímpico Internacional (COI) da viabilidade de escolher a cidade como sede desse grande evento demandou a elaboração de uma estratégia bem definida, que envolveu os três níveis de governo.

Os critérios de avaliação do Comitê Olímpico Internacional abarcam 10 temas fundamentais:

1) *Apoio político e social*, que implica na comprovação de que todas as esferas de governo estão pactuadas em prol do mesmo objetivo, a observação dos aspectos legais e medidas antidoping e que contam com a aceitação da população;

2) *Infraestrutura geral*, que abarca as condições de transportes (terrestre e aéreo) e espaços destinados aos centros de imprensa;

3) *Locais de competição*, que considera as instalações existentes, as planejadas e avalia como poderão ficar como legado para a cidade após os Jogos;

4) *Vila Olímpica*, que avalia o tempo de deslocamento entre a Vila e os locais de competição, a viabilidade e o tipo de construção do empreendimento e o quanto poderá ser utilizada depois dos Jogos;

5) *Meio Ambiente*, onde são consideradas as atuais condições ambientais da cidade e os possíveis impactos dos Jogos;

6) *Acomodações*, em que as cidades candidatas devem comprovar ter capacidade para acomodar confortavelmente os participantes, a imprensa e o público do evento;

7) ***Segurança***, que contempla a incidência de ações terroristas, os níveis de criminalidade, a competência técnica das forças de segurança, o investimento, a tecnologia empregada na área e a complexidade das ações;

8) *Experiências anteriores*, onde são analisadas as experiências esportivas realizadas nas cidades candidatas nos últimos 10 anos;

9) *Finanças*, que se refere ao plano financeiro, à capacidade do país de colocá-lo em prática (risco-país) e o montante disponibilizado;

10) *Projeto geral e Legado*, esse último critério consiste em um resumo dos anteriores e tem a finalidade de confirmar a opinião do COI e a capacidade da cidade candidata a realizar os jogos.

O processo de seleção da sede dos Jogos Olímpicos teve varias etapas, todas eliminatórias. Na primeira etapa os candidatos precisaram responder a um amplo questionário sobre os 10 temas fundamentais do COI e elaborar um projeto que apresentasse o planejamento e as estratégias que seriam implementadas. A segunda etapa consistiu no preenchimento de outro questionário, mais detalhado e na visita da Comissão Avaliadora, formada por representantes do COI, membros das Federações Esportivas Internacionais, do Comitê Olímpico Nacional (CON), do Comitê Paraolímpico Internacional, atletas renomados internacionalmente e especialistas de várias áreas.

Na ocasião da visita ao país, a Comissão Avaliadora conheceu as cidades candidatas a sediar os jogos. No caso do Rio de Janeiro, o projeto elaborado tinha como pontos chave, no tema segurança pública, garantir a segurança da cidade para seus moradores e a

implementação da “Família Olímpica”, cujo objetivo era deixar um legado para a cidade e o país depois do grande evento. A última etapa consiste no anúncio do país vencedor<sup>27</sup>.

Aqui nos interessa ressaltar que em maio de 2009 a Comissão Avaliadora visitou a cidade do Rio de Janeiro, sendo convidada pelo Governador Sérgio Cabral a conhecer o recém lançado projeto de Unidade de Polícia Pacificadora no Morro Santa Marta. O projeto agradou aos representantes dos dois comitês (Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Olímpico Internacional) que o consideraram como o grande trunfo do Rio de Janeiro para ganhar a competição. A ideia de expulsar o tráfico armado das comunidades cariocas e estabelecer um modelo de policiamento que enfatizasse a boa relação entre polícia e comunidade pareceu ser uma boa estratégia para atrair a escolha do Rio como cidade sede das olimpíadas.

Com o intuito de reforçar a importância do projeto de segurança junto às autoridades internacionais e os responsáveis pela seleção da cidade sede para receber os jogos olímpicos de 2016, integrou-se à comitiva brasileira que viajou à Copenhague (onde o anúncio da cidade vencedora seria feito) uma representante da força policial da primeira UPP instalada na cidade e uma jovem moradora dessa comunidade beneficiada pelo programa<sup>28</sup>. A presença na comitiva brasileira da capitã responsável, na época, pela única UPP implementada na cidade, simbolizou a importância atribuída ao projeto pelas autoridades brasileiras, evidenciando que fazia parte da estratégia nacional de convencimento, o compromisso que o país assumia em reduzir os altos índices de criminalidade carioca.

A respeito desse aspecto, podemos lançar uma hipótese que será verificada mais adiante no texto: a preocupação em consolidar a UPP antes dos eventos de 2014 e 2016 fez com que as outras políticas de segurança, inclusive aquelas que estão relacionadas de alguma forma com a UPP, como é o caso da UPP Social Carioca, ficassem à margem, quase invisíveis.

A comitiva brasileira que foi a Copenhague em 2009 foi formada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral e pelo prefeito da cidade, Eduardo Paes. Em Copenhague estavam, portanto, as autoridades máximas das três esferas de poder: a esfera federal, estadual e municipal. E essa coordenação entre as autoridades das três instâncias foi vital para o projeto das UPPs. Ao contrário de momentos anteriores da história política do Rio de Janeiro, em que

---

<sup>27</sup> Fonte: [www.cidadeolimpica.com](http://www.cidadeolimpica.com)

<sup>28</sup> A primeira favela carioca a receber uma Unidade de Polícia Pacificadora foi a comunidade Santa Marta, localizada no bairro de Botafogo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro.

a relação entre as esferas de governo costumava ser conflitiva, havia neste momento uma integração harmoniosa dos três níveis de governo, -que buscavam o mesmo objetivo: tornar o Brasil o primeiro país da América Latina a sediar um evento deste porte.

A estratégia funcionou e o Brasil venceu a disputa. No entanto, sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos significa investir em, ao menos, cinco áreas pré-estabelecidas pelos organizadores dos eventos: infraestrutura, meio ambiente, transporte, desenvolvimento social e em instalações olímpicas. Em cada uma dessas áreas precisam ser implementados projetos que implicam em empreitadas gigantescas, construções, engenharia de tráfego, tecnologia de ponta, ou seja, ações que transformam a cidade e que se bem formuladas e implementadas podem deixar um legado valioso para o país sede. No caso do Rio de Janeiro, a instalação das quatro novas linhas de ônibus BRT, a revitalização da região portuária (Projeto Porto Maravilha) e a expansão do programa de “pacificação” em comunidades, são consideradas políticas cujo surgimento foi motivado pela realização dos Jogos, mas que transformarão a cidade.

Depois de ser escolhido para realizar os Jogos Olímpicos, o Brasil já recebeu a visita da comissão de coordenação do COI quatro vezes para monitoramento dos programas, que faz inspeções anuais e mantém contato permanente com as instâncias nacionais.

Além disso, cada esfera de poder precisa criar estruturas de governança (órgãos, comitês) que trabalhem para a realização dos Jogos. No nível federal foi criado o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, formado por sete ministérios e três secretarias com status de ministério. Esse Comitê é responsável pela gestão e monitoramento das ações do governo federal e representa o país na relação com os organismos internacionais. No nível estadual, a Secretaria de Estado da Casa Civil é a responsável por coordenar as ações de competência do governo estadual. O Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-Rio) recebeu a tarefa de acompanhar a implementação dos projetos estruturantes do governo para a realização dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo. E a prefeitura criou a empresa olímpica municipal, que coordena diversos projetos em execução na cidade relacionados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (por exemplo, o Centro de Operações Rio, a expansão da rede cicloviária, as obras no entorno do Estádio do Maracanã, etc.).

Na última visita do Comitê Olímpico Internacional ao Brasil (agosto de 2013) o andamento do cronograma foi bem avaliado, apesar de alguns atrasos previsíveis. E o ponto forte da avaliação foi a integração das três esferas de governo em prol da realização dos Jogos. Além disso, o país passou recentemente por dois eventos considerados como testes para os eventos esportivos: a Jornada Mundial de Juventude Católica (agosto de 2013) e a

Copa das Confederações (setembro de 2013). O próximo capítulo vai apresentar um programa do governo estadual que tem sido apontado como um exemplo de política integrada, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

### **3.5 Considerações finais**

Dois pontos discutidos ao longo desse capítulo podem ser ressaltados:

1. As favelas cariocas evidenciam a enorme desigualdade social e econômica que existe no país. Historicamente, foram formadas por uma população de ex-escravos, recém alforriados, que se instalaram nas periferias e morros da cidade. Depois, foram sendo ocupadas por trabalhadores, principalmente nordestinos, empregados em serviços precários. A favela passou a ser considerada o local de moradia da parcela mais pobre da população. Com a chegada do tráfico de drogas à cidade, as favelas passaram a ser vistas como espaços controlados por criminosos, tornando-se, portanto, perigosas e violentas.
2. Na última década, a convergência de três fatores fez com que o Rio de Janeiro pudesse avançar numa nova política de segurança pública:
  - 1) A existência de uma política nacional de segurança pública, que já vinha buscando a integração entre as esferas de poder.
  - 2) A aliança política entre os governos federal e estadual a partir de 2006.
  - 3) A realização de dois mega eventos esportivos, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, com impactos na cidade do Rio de Janeiro – que reforçaram a aliança entre os três níveis de governo.

## 4 A POLÍTICA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA-UPP (2008 – 2012)

### 4.1 Formulação

O programa Unidade de Polícia Pacificadora envolve a participação e os interesses de diversos grupos (setor público, setor privado, organismos internacionais, etc.) o que sugere a característica “multi-level” da política: em um nível mais amplo estão às variáveis internacionais.

No caso analisado, a Federação Internacional de Futebol (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI) são players-chave para o advento das UPPs. Eles determinam e acompanham as obras de infraestrutura, viárias e de aeroportos em andamento na cidade, enquanto financiadores monitoram o orçamento que destinam às obras e projetos, etc.. No segundo nível estão os atores nacionais, os governos Federal, Estadual e Municipal, que pactuaram em torno do objetivo de trazer para o Brasil, e para o Rio de Janeiro mais especificamente, eventos da importância da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos. Num terceiro nível, que implica na participação social, encontra-se a população da cidade do Rio de Janeiro e a opinião pública, que são elementos que influenciam e podem alterar os rumos da política.

O Instituto de Segurança Pública (ISP), autarquia ligada à Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, foi uma das instituições encarregadas de fornecer dados e informações sobre segurança pública para compor a parte que cabia ao governo estadual no relatório nacional elaborado para disputar a escolha do país-sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Segundo relato do Presidente do ISP<sup>29</sup>, na entrevista concedida para esse trabalho, na época da seleção do país-sede, a postura assumida pelo governo estadual do RJ (Sérgio Cabral) foi de reconhecer a gravidade dos problemas de segurança pública do Rio de Janeiro e se comprometer a fazer da solução dessa questão uma prioridade de governo. Esse era o primeiro sinal da UPP, política de segurança pública que começava a ser implementada no RJ pelo governo estadual com o apoio do Presidente Lula.

Durante a entrevista, que teve como objetivo entender o processo de formulação da política UPP, o Presidente do ISP resgatou a trajetória histórica das favelas, ressaltando o fato de que, atualmente, certas áreas do Estado do Rio de Janeiro (principalmente na região

---

<sup>29</sup> Na época da entrevista (fevereiro/2011), Cel. PM Paulo Teixeira.

metropolitana e principalmente em favelas) são dominadas por grupos armados, ligados ao tráfico de drogas ou a grupos de milícias.

O representante do ISP contou que a “estratégia de retomada desses territórios” envolveu um grupo formado por vários segmentos da sociedade: representantes dos governos federal, estadual e municipal e suas diversas instituições destinadas às questões de segurança; as polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro; a força de segurança nacional, o ISP e pesquisadores do tema. 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.

A primeira iniciativa desse grupo consistiu num estudo sobre os custos para implementação de uma UPP na Cidade de Deus, segunda comunidade a receber o projeto. O Instituto de Segurança Pública (ISP) responsabilizou-se por essa tarefa e a conclusão do estudo mostrou que o custo da UPP não era mais elevado que outros programas de segurança implementados pelo governo. Para o presidente do ISP, esse argumento contribuiu decisivamente para que o projeto das UPPs fosse ganhando espaço na agenda política do estado.

No final de 2008 foi inaugurada a primeira UPP (Morro Santa Marta, localizado no bairro de botafogo) e no início do ano seguinte o programa foi oficializado pelo governo do estado. O Decreto Estadual nº 41.650, de 21 de Janeiro de 2009, determinou a criação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP):

***“Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora e dá outras providências:***

*O Governo do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o os incisos I e VI do art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o art. 24, inciso VIII, do Decreto-Lei nº. 220, de 13 de julho de 1975, e,*

*CONSIDERANDO que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro necessita de uma tropa especializada e tecnicamente preparada e adaptada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.*

***Decreta:***

*Art. 1º - Fica criada, na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, subordinada ao Comando do EstadoMaior, a Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.*

*Art. 2º - O Secretário de Estado de Segurança editará ato disciplinando a execução das ações especiais de que trata o art. 1º deste Decreto e estabelecendo os requisitos necessários para a lotação de Policiais Militares na Unidade de Polícia Pacificadora-UPP.*

*Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.” (Diário Oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Decreto nº 41.650, de 21 de Janeiro de 2009).*

O Decreto de criação das UPPs é bastante objetivo. Estipula que as UPPs envolvem a ação da polícia militar com a finalidade de viabilizar “ações de pacificação e de ordem pública”, mas não detalha como a política será implementada. No dia seguinte, foi publicado um segundo decreto no Diário Oficial, o Decreto Estadual nº 41.653, de 22 de Janeiro de 2009, estipulando que os policiais militares que atuarem na UPP terão uma gratificação salarial no valor de R\$ 500,00 mensais.

Só dois anos depois foi publicado o Decreto Estadual nº 42.787 de 06 de Janeiro de 2011 que estabelece, mesmo que de forma ampla, a estrutura e os objetivos do programa.

***“Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências:***

*Art. 1º - As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.*

*§ 1º - São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de*

*Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.*

§ 2º - São objetivos das UPP:

*a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;*

*b. devolver à população local a paz e a tranqüilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.”* (Diário Oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Decreto nº 42.787, de 06 de Janeiro de 2011).

O Decreto nº 42.787 não foi colocado aqui na íntegra porque seria desnecessário mencionar tudo que determina. Apenas alguns trechos foram selecionados e inseridos nesse texto. Resumidamente, o decreto estabelece que, do ponto de vista operacional, as UPPs estão subordinadas à **Coordenadoria de Polícia Pacificadora** (CPP). A CPP é vinculada à polícia militar, portanto, o comandante da CPP presta contas ao comandante da PMERJ. Ela não se insere na estrutura dos batalhões da polícia militar e precisa estar articulada com o **Comitê Estadual**<sup>30</sup>, estabelecido pelo governador. Tal comitê é presidido pelo secretário de segurança pública do estado, pelo secretário de estado chefe da casa civil, pelo subsecretário de planejamento e integração operacional da secretaria de segurança pública do estado, pelo presidente do Instituto de Segurança Pública, pelo comandante geral da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro e pelo próprio coordenador geral da coordenadoria de polícia pacificadora.

Outro aspecto importante do referido decreto se refere ao Artigo 10, que estabelece duas tarefas fundamentais para o **Instituto de Segurança Pública** (ISP), a saber:

- 1) Monitorar qualitativamente e quantitativamente as UPPs. Para tanto, é atribuição do ISP a construção de indicadores semestrais de avaliação do programa.
- 2) Disponibilizar, na sua página da web, estatísticas e dados de segurança pública sobre as áreas de UPP a fim de fornecer subsídios para que a Secretaria de

---

<sup>30</sup>Decreto n. 42787, Artigo 9, de 06 de Janeiro de 2011.

Segurança Pública, o Comando da PMERJ e a coordenação da CPP possam planejar e/ou alterar as ações das UPPs.

Ao visitar a página do ISP na internet é possível encontrar estatísticas das incidências criminais nas áreas de UPP. No entanto, dentre as 34 UPPs implementadas até a data de finalização desse trabalho (set/2013), apenas as informações de 18 estavam disponibilizadas e, ainda assim, a série estatística se encerrava em dezembro de 2012. Os dados, portanto, estavam desatualizados.

Quanto à determinação de criar indicadores para o programa, indagado sobre como foi pensado o monitoramento da política das UPPs, o Coronel Teixeira reconheceu que esse aspecto do programa não foi trabalhado a contento, tanto que o acompanhamento das ações do programa foi considerado incipiente por ele na ocasião da entrevista. Não foi elaborado um modelo padrão, nem foram criados indicadores próprios para o programa. Nas palavras do entrevistado:

*“O monitoramento ainda é bastante inicial. Já sabemos, por exemplo, que o número de homicídios diminuiu nas comunidades contempladas pelo projeto e que houve um aumento das denúncias de violência doméstica depois que a UPP foi implementada. Mas o monitoramento ainda é insuficiente e cada comunidade tem especificidades.”* (entrevista realizada pela autora com o coronel da polícia militar Cel. PM Paulo Teixeira).

Além dos objetivos explicitados nos documentos oficiais, um estudo apresentado no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, coordenado por Ignácio Cano e equipe (2012), elencou os objetivos secundários da política UPP com base nos decretos mencionados acima e nos discursos feitos pelos formuladores do programa. Segundo Cano, os objetivos da UPP seriam:

- 1) Permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada nas comunidades, antes limitadas pela ação do poder paralelo dos grupos criminosos;
- 2) Aumentar a formalização das atividades econômicas e dos serviços no local,
- 3) Contribuir para uma inserção maior desses territórios no conjunto da cidade, revendo a visão tradicional de “cidade partida” que caracteriza o Rio de Janeiro (CANO, BORGES & RIBEIRO 2012).

As áreas-alvo de instalação de uma UPP são as comunidades pobres, marcadas por uma baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, onde a presença de grupos de

narcotraficantes ou milicianos fragiliza o Estado Democrático de Direito. Conforme consta no Artigo 2º do Decreto Estadual nº 42.787 (janeiro de 2011), a instalação de uma UPP implica em um processo de quatro etapas, descritas a seguir:

**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.

**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.

As etapas de *intervenção tática* e de *estabilização* (primeira e segunda) são de competência da Polícia Militar e têm como finalidade a “pacificação e a conquista do território”. A terceira etapa, *implantação da UPP*, inclui as Secretarias Estaduais, Municipais e órgãos privados, tendo como objetivo principal criar as condições necessárias para a oferta de serviços à comunidade beneficiada pela UPP. A última etapa, de *avaliação e monitoramento*, é destinada aos processos de acompanhamento da evolução e resultados do programa.

A política das Unidades de Polícia Pacificadora se baseia no conceito de **polícia de proximidade** e **polícia comunitária**. Polícia de proximidade, como o nome indica, significa uma polícia próxima da comunidade, que conhece os problemas da área e tem uma relação de confiança e parceria com a população. Polícia comunitária se refere a uma polícia que estimula a participação da comunidade em assuntos de segurança pública. Para tanto, a UPP instala uma base fixa na comunidade, onde permanece por tempo indeterminado. E os

policiais selecionados para trabalhar em uma UPP recebem capacitação focada em questões como cidadania, direito e democracia.

A UPP envolve a participação dos governos federal, estadual e municipal, e de diversos parceiros, indicando que existe uma rede de atores bastante diversificada contribuindo para o sucesso desse projeto. Por exemplo, o Exército, que é uma instituição do governo federal, já participou da ação de “retomada” de dois territórios atualmente com UPPs instaladas (o Complexo do Alemão e a Rocinha). O grupo EBX, de exploração e produção de petróleo e gás, assinou convênio em 2010 com o governo do estado para doação, durante quatro anos, de recursos destinados à compra de equipamentos e material das UPPs<sup>31</sup>. Além disso, existe a parceria oficial do SEBRAE, da FIRJAN, da Legião da Boa Vontade (LBV) e de muitas outras organizações<sup>32</sup>.

A UPP não pretende acabar com o crime e com a violência nos territórios onde se instala. A proposta dessa política é expulsar grupos armados de certas áreas da cidade, (re)conquistar territórios, de maneira a permitir que o Estado democrático de direito possa existir nelas também e que essas áreas possam se desenvolver econômica e socialmente. Para que isso aconteça é preciso haver condições mínimas de segurança, que garantam a liberdade de ir e vir dos indivíduos.

Trata-se de uma política de segurança pública complexa, que pretende ter impacto em diversas áreas da vida social. A presença da Unidade de Polícia Pacificadora nas áreas designadas para receber UPPs foi formulada com esse objetivo.

Para o presidente do ISP, coronel Paulo Teixeira, o diferencial do projeto é o investimento em treinamento e capacitação das polícias **dentro de outra cultura policial**. Nessa direção, ficou estabelecido no artigo 6<sup>33</sup> do decreto que cria as UPPs que para trabalhar no programa a prioridade é dada aos recém-ingressos na corporação, que desde o início recebem uma formação que insiste na importância de uma relação de cooperação e confiança com a sociedade. Nas palavras do Cel. PM Teixeira:

*“O principal desafio é melhorar a comunicação entre a polícia e a comunidade. A UPP representa a oportunidade de*

---

<sup>31</sup> Sobre esse aspecto vale ressaltar que em meados de 2013 a imprensa noticiou a suspensão destes recursos pelo empresário Eike Batista, envolvido com dificuldades financeiras em suas empresas.

<sup>32</sup> A página da UPP na internet apresenta uma lista de todas as associações, entidades e organizações parceiras do programa.

<sup>33</sup> Decreto Estadual 41.650, artigo 6, de 22 de janeiro de 2009.

*resgatar a confiança, tanto por parte da comunidade em relação à polícia, quanto da polícia em relação à comunidade.”*

## **4.2 Implementação**

Em dezembro de 2008, o governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, a Secretaria de Segurança Pública e a Polícia Militar inauguraram a primeira UPP no morro Santa Marta. Em seguida, várias outras favelas foram sendo ocupadas em ações conjuntas realizadas pelas polícias militar e civil. Esse ponto, por si só, já revela um dos aspectos mais importantes da política das UPPs: trata-se de uma iniciativa que reúne a adesão de governos de diferentes esferas e seus órgãos de segurança pública. No caso do Rio de Janeiro, houve uma cooperação entre o governo Lula e sua política de segurança pública nacional, o governador do Estado do Rio de Janeiro, aliado político do Presidente Lula, Sérgio Cabral (PMDB) e o prefeito da cidade do RJ, Eduardo Paes (PMDB). A aliança entre os três níveis de governo viabilizou a entrada de um Secretário de Segurança Estadual (José Mariano Beltrame), indicado pelo Presidente, o qual veio de outra região do país, bem como a cooperação com forças do Exército e da Marinha no apoio à ação de ocupação de duas comunidades (Rocinha e Complexo do Alemão).

O quadro abaixo apresenta a cronologia das ocupações de territórios nos quatro primeiros anos de implementação do programa, entre 2008 e 2012 (mais precisamente até junho de 2012, quando o levantamento de dados dessa pesquisa foi encerrado). Desde então, o número de UPPs aumentou bastante: passou de 19 em 2012 para 33 em setembro de 2013. Segundo informações divulgadas na página oficial da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, a previsão da Secretaria de Segurança Pública é que até 2014 tenham sido implementadas 40 UPPs em toda a cidade do Rio de Janeiro.

**Quardo 4.1 - Cronologia de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora**

<b>Data de Inauguração da UPP*</b>	<b>Comunidade</b>
19/12/2008	UPP Santa Marta
16/02/2009	UPP Cidade de Deus
18/02/2009	UPP Jardim Batam
10/06/2009	UPP Chapéu-Mangueira e Babilônia
23/12/2009	UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo
14/01/2010	UPP Tabajaras e Cabritos
26/04/2010	UPP Providência
07/06/2010	UPP Borel
01/07/2010	UPP Formiga
28/07/2010	UPP Andaraí
17/09/2010	UPP Salgueiro
30/09/2010	UPP Turano
30/11/2010	UPP Macacos
31/01/2011	UPP São João
25/02/2011	UPP Fallet-Fogueteiro e Coroa
25/02/2011	UPP Escondidinho e Prazeres
17/05/2011	UPP São Carlos
03/11/2011	UPP Mangueira
18/01/2012	UPP Vidigal
<b>Total</b>	<b>19 UPPs</b>

\*Fonte: [www.upprj.com](http://www.upprj.com)

A primeira decisão para a implementação de uma UPP é a área, a comunidade alvo da política. Essa é uma decisão sobre a qual não foi possível obter informação pelo caráter sigiloso da operação. Ao examinarmos em um mapa as 19 comunidades com UPP no município do Rio de Janeiro podemos visualizar a implementação da política pela cidade.

**Mapa 4.1 Localização das Unidades de Polícia Pacificadora**



1 – Santa Marta; 2 – Cidade de Deus; 3 – Jardim Batam; 4 - Chapéu-Mangueira e Babilônia; 5 – Pavão-Pavãozinho e Cantagalo; 6 – Tabajaras-Cabritos; 7– Providencia; 8- Borel; 9- Formiga; 10- Andaraí; 11- Salgueiro; 12 – Turano; 13 – Macaco; 14 – São João; 15 – Fallet/Fogueteiro e Coroa; 16 – Escondidinho/Prazeres; 17 – São Carlos; 18- Mangueira; 19 – Vidigal; 20/21/22 – Rocinha, Complexos da Penha e Alemão (em fase de ocupação).

Fonte: Programa UPP Social. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.

O mapa permite constatar que três regiões da cidade concentram a maior parte das UPPs: 1) a zona norte, mais precisamente uma área conhecida como “cinturão da Tijuca”, que fica no entorno do estádio do Maracanã, sede da Copa do Mundo em 2014; 2) a zona sul, região mais rica e mais turística da cidade e 3) o centro do Rio de Janeiro, área que reúne a maioria das empresas, instituições financeiras e poder público estadual e municipal. Além disso, duas UPPs foram instaladas na zona oeste (UPP Cidade de Deus e UPP Jardim Batam), ao que parece como resposta do poder público à ação de milícias nessas regiões.

Após a decisão sigilosa de onde será implementada a Unidade de Polícia Pacificadora, o próximo passo consiste no planejamento da incursão policial, que tem a finalidade de prender criminosos e apreender armas e drogas. Esse é o momento do confronto armado, conforme acompanhamos pela mídia que costuma noticiar ao vivo os conflitos. O cenário é similar ao de uma guerra, com toques de recolher para a população residente, mudança abrupta de rotina, presença permanente de agentes de segurança fortemente armados, vítimas fatais, etc. Para implementar uma UPP é preciso expulsar o grupo criminoso que domina o território e apreender as armas utilizadas. Esta estratégia é similar à de qualquer guerra.

Depois desse primeiro momento, instala-se na área uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que permanecerá ali por tempo indeterminado. Contudo o perímetro de uma UPP extrapola a área da favela e inclui parte do entorno da comunidade. Segundo o interlocutor do ISP, a ideia por trás dessa estratégia é justamente a de reintegrar a favela à cidade, ampliando sua extensão até que “o morro” encontre “o asfalto”. A título de exemplo segue abaixo o mapa da UPP São João, comunidade localizada no bairro do Engenho Novo, zona norte da cidade do Rio Janeiro.

#### Mapa 4.2 Localização da UPP São João



Fonte: SABREN/ IPP, 2011, ISP 2011.

O mapa mostra em azul o perímetro da UPP São João; em vermelho as comunidades que estão na sua área de abrangência e o traçado laranja delimita comunidades próximas ao morro São João, mas que integram outra UPP, a UPP dos Macacos.

A UPP São João é formada por cinco comunidades: Morro São João, Morro da Matriz, Morro do Queto, Rua Valentim da Fonseca, n.57 e Rua São Paulo, n.114. Os Morros São João, Matriz e Queto formam a favela Morro São João. As duas últimas comunidades são pequenos assentamentos isolados. No mapa fica claro que o perímetro da UPP extrapola os limites das comunidades, incluindo na sua área de abrangência ruas dos bairros Engenho

Novo (onde está localizado o morro São João) e Sampaio (onde estão as outras duas comunidades).

Vale ressaltar que a configuração que a UPP adota, qual seja, contemplar no seu raio de atuação as favelas, seu entorno e eventualmente alguma outra comunidade próxima, torna difícil calcular o público que o programa atinge de fato. Informações disponibilizadas pelo site da Unidade de Polícia Pacificadora<sup>34</sup> divulgam que em 2013 as UPPs beneficiaram 1,5 milhão de pessoas nas áreas “pacificadas”. Contudo, ao comparar esse número (1,5 milhão de pessoas) com a população total das favelas<sup>35</sup> com UPP constata-se que esse aspecto do programa é controverso. A tabela abaixo apresenta a população total de cada uma das 27 favelas que tinham UPP até setembro de 2013.

---

<sup>34</sup>Fonte: [www.ipprj.org.br](http://www.ipprj.org.br)

<sup>35</sup> A população das favelas foi estimada através da sobreposição dos setores censitários do IBGE (2010) com os limites das comunidades cadastradas pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.

**Tabela 4.1 - Número de Comunidades e População Total segundo UPP**

UPP	Comunidades	População Total <sup>(1)</sup>
Andaraí	6	9.704
Batan	6	28.000
Borel	6	12.815
Chapéu Mangueira/Babilônia	2	3.740
Cidade de Deus	11	47.021
Chatuba	5	10.205
Fé-Sereno	5	3.574
Parque-Proletário	3	18.661
Vila Cruzeiro	3	17.170
Adeus-Baiana	5	4.354
Alemão	5	15.094
Fazendinha	9	12.399
Nova Brasília	4	28.661
Escondidinho/Prazeres	5	5.586
Fallet/Foqueteiro/Coroa	5	9.013
Formiga	1	4.312
Macacos	2	19.082
Mangueira	8	17.946
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	2	10.338
Providência	4	4.889
Rocinha	1	71.085
Salgueiro	2	3.345
Santa Marta	1	3.913
São Carlos	6	15.244
São João	5	7.038
Tabajaras/Cabritos	6	4.243
Turano	12	12.218
Vidigal / Chácara do Céu	2	10.372
Barreira-Tuiuti	2	10.404
Caju	12	16.000
Cerro-Corá	5	4.500
Jacarezinho	10	36.000
Manguinhos	10	33.000
<b>Total</b>	<b>171</b>	<b>509.926</b>

**Rio de Janeiro**

**6.320.446**

Fonte: (1) Instituto Pereira Passos, com base em IBGE, Censo Demográfico 2010.

A tabela 4.1 mostra que ao todo 509.926 pessoas moram nas 27 áreas onde foram implementadas UPPs. Dois grandes complexos de favelas estão entre elas (Complexo da Penha e Complexo do Alemão), cada um com quatro UPPs. Ainda assim a população da Rocinha é superior a ambos: 71.085 pessoas, contra 49.610 no Complexo da Penha e 60.508 pessoas no Complexo do Alemão. A comunidade menos populosa é o Salgueiro (3.345), seguida pela comunidade Fé-Sereno (3.574), localizada no Complexo da Penha, e pelo Morro Chapéu Mangueira e Babilônia (3.740).

A tabela também apresenta o número de comunidades em cada UPP. As UPPs que reúnem o maior número de comunidades são Turano e Caju, cada uma com 12 comunidades, e a UPP Cidade de Deus formada por 11 favelas. No outro extremo, ou seja, dentre as UPPs com menor número de comunidades, estão a Rocinha (1), o Santa Marta (1) e o morro da Formiga (1). Essas informações sugerem que o universo das UPPs é bastante heterogêneo. As UPPs mais populosas não são necessariamente as que mais têm comunidades e, embora a tabela não mostre esse dado, duas UPPs (Jacarezinho e Manguinhos) ocupam uma área geográfica tão vasta que se tornaram bairros da cidade.

A população total (509.926) das comunidades com UPP representa 8% dos habitantes do município do Rio de Janeiro (que totaliza 6.320.446 de pessoas) e pouco mais de 1/3 dos 1,5 milhão de pessoas que seriam, segundo informação divulgada pela polícia, beneficiárias do programa, sugerindo que a UPP considera que 1 milhão de pessoas são beneficiadas pelo programa indiretamente. É uma estimativa bastante otimista.

A partir de setembro de 2012 o Instituto Pereira Passos (IPP-Rio) passa a publicar em sua página na internet um conjunto de Notas Técnicas sobre temas relevantes para a cidade do Rio de Janeiro. Uma dessas notas (Nota n.6) sistematizou e comparou dados do Censo de 2000 e 2010 das áreas em que foram implementadas UPPs. No entanto, duas ressalvas importantes precisam ser feitas para garantir o correto entendimento dos dados: primeiro, na época em que o IPP realizou esse estudo, as UPPs da Rocinha e do Complexo da Penha ainda não tinham sido inauguradas. As duas áreas estavam sob ocupação do Exército e foram incluídas em separado das demais UPP nas tabelas do IPP. Mas, na nossa análise, as informações de ambas as áreas foram somadas às demais para elaboração da próxima tabela (3.2).

O segundo ponto se refere às UPPs de Manguinhos e do Jacarezinho. Na época da publicação das Notas Técnicas nenhuma delas tinha sido criada e ainda não havia previsão para que isso acontecesse. Por essa razão há diferença nos totais de população apresentados na tabela 4.1 (acima), que inclui essas duas áreas, e a tabela 4.2 (abaixo), que não as contempla.

Além disso, essas ressalvas fortalecem um ponto que já foi mencionado anteriormente nesse trabalho, qual seja, a dificuldade de definir e delimitar, do ponto de vista geográfico, as favelas cariocas. A própria publicação do IPP traz o seguinte comentário:

*“Apesar desses importantes avanços e das inovações metodológicas e tecnológicas na abordagem desses dados (os dados sobre favelas), ainda permanecem existindo algumas diferenças, entre a definição de favelas do IPP e de aglomerados subnormais do IBGE. Como algumas áreas não foram classificadas como aglomerados subnormais pelo IBGE, mas foram cadastradas como favela pelo IPP-Rio, e outras não possuíam limites compatíveis entre o IPP-Rio e o IBGE, realizou-se estimativas para o cálculo da população e número de domicílios para essas áreas”. (IPP, Notas Técnicas, número 6, pág.2).*

Com algumas alterações, a tabela abaixo é a mesma do estudo elaborado e disponibilizado na internet pelo IPP.

**Tabela 4.2 – População, Variação da População e Densidade Demográfica nas comunidades com UPP, sem UPP e no Município do Rio de Janeiro - 2000-2010**

Recorte Espacial	População <sup>(1)</sup>		Variação População	Densidade demográfica (hab/ha)	
	2000	2010		2000	2010
Comunidades com UPP	353.720	400.332	13,2%	298,3	338,4
Comunidades sem UPP	860.325	1.041.629	21,1%	271,4	301,1
Total Comunidades	1.214.045	1.441.961	18,8%	281,3	313,5
Município RJ sem comunidades	4.643.859	4.878.485	5,1%	*	92,9
Total Município Rio de Janeiro	5.857.904	6.320.446	7,9%	*	110,7

Fonte: (1) IPP, 2000; Estimativa IPP sobre IBGE; Censo Demográfico 2010 (agosto de 2011)

Notas: 1 - A densidade demográfica do ano 2000 foi calculada com base na área de 1999.

2 - A densidade demográfica do ano de 2010 foi calculada com base na área de 2011.

3 - Não há informação sobre a área urbanizada de 2000, o que impede o cálculo da densidade demográfica na Cidade nesse período.

Os dados indicam que a população da cidade cresceu entre 2000 e 2010 cerca de 8% (7,9%). Nesse mesmo período, nas comunidades cadastradas pela Prefeitura, o crescimento da população foi da ordem de 18,8%, ou seja, mais que o dobro do observado no município. A densidade demográfica também revela a enorme discrepância entre as favelas e as outras áreas: enquanto na cidade do Rio de Janeiro a densidade demográfica atinge 110,7, nas comunidades cariocas ela é de 313,5. E são as favelas que contribuem para aumentar a densidade populacional do município, já que sem elas a média seria de 92,9.

Ao comparar as informações das comunidades com e sem UPP, os dados sobre população sinalizam para uma diferença importante entre os dois grupos: as comunidades sem UPP cresceram nitidamente mais nos últimos 10 anos que as áreas selecionadas para a implementação da política. Quanto à densidade demográfica, as áreas com UPP apresentam, desde 2000, um índice superior às comunidades sem UPP e em 2010 esse fenômeno se acentuou: as comunidades sem UPP passaram de 271,4 hab/ha para 301,1 hab/ha, ou seja, aumentaram sua densidade populacional em 29,7. Enquanto que as comunidades com UPP passaram de 298,3 hab/ha para 338,4 hab/ha, o que significa um aumento de 40,1 no adensamento populacional dessas áreas.

A próxima tabela (4.3) traz informações sobre domicílios entre 2000 e 2010.

**Tabela 4.3– Domicílios, Variação Domicílios e Habitantes por Domicílio nas comunidades com UPP, sem UPP e no Município do Rio de Janeiro - 2000-2010**

Recorte Espacial	Domicílios		Variação Domicílios 2000 - 2010	Habitantes por Domicílio		
	Anos	2000	2010	%	2000	2010
<b>Comunidades com UPP</b>		100.262	127.665	27,3%	3,5	3,1
<b>Comunidades sem UPP</b>		243.036	343.990	41,5%	3,5	3,0
<b>Total Comunidades</b>		343.298	471.655	37,4%	3,5	3,1
<b>Município RJ sem comunidades</b>		1.494.732	1.674.685	12,0%	3,1	2,9
<b>Total Município Rio de Janeiro</b>		1.838.030	2.146.340	16,8%	3,1	2,9

Fonte: IPP, 2000; Estimativa IPP sobre IBGE; Censo Demográfico 2010 (agosto de 2011)

Como era esperado, em função do aumento da população, o número de domicílios também aumentou na cidade como um todo (16,8%). E nas áreas de favela, com e sem UPP, esse aumento foi ainda mais expressivo (37,4%), principalmente se comparado ao observado no município sem as comunidades incluídas (12%). Vale ressaltar que nas comunidades sem UPP, o número de domicílios aumentou muito (41,%) na última década, confirmando as informações sobre população mencionadas acima. O número de habitantes por domicílio, por sua vez, diminuiu em todas as áreas, sugerindo que as famílias têm ficado menores, ou seja, a natalidade tem caído na cidade.

Os dados apresentados levantam dois pontos: 1) a implementação da política das UPPs não teve como principal critério de seleção o crescimento populacional dessas áreas. As favelas que mais cresceram localizam-se na zona norte (bairros de Bonsucesso, Ramos, Maré, Manguinhos e Olaria) e na zona oeste (bairro Jacarepaguá) e só recentemente (set/2013) uma delas recebeu uma Unidade de Polícia Pacificadora (Manguinhos). As favelas que mais

criaram nos 10 anos analisados não foram beneficiadas com uma UPP nos 5 primeiros anos de implementação da política; 2) as comunidades onde foram implementadas UPPs são as mais densas, o que talvez se explique pelo fato de estarem localizadas em áreas nobres da cidade (Botafogo, Copacabana, Centro, etc.), ou próximas a elas, onde o mercado de trabalho oferece mais oportunidades. A política das UPPs foi formulada com base no conceito de polícia de proximidade, o que pressupõe uma polícia capaz de dialogar e de estabelecer uma relação com a sociedade baseada na confiança. As favelas selecionadas para receber o programa, intensamente povoadas, constituem-se em um laboratório não só para a polícia, mas para o Estado como um todo.

No entanto, as primeiras avaliações indicam que as dificuldades para implementação de uma UPP são de todo tipo, começando pela própria Polícia Militar, cujos problemas são estruturais e antigos. Por exemplo, embora a UPP tenha sido implementada em 19 comunidades, até meados de 2012 apenas 11 UPPs contavam com uma sede própria<sup>36</sup>.

As demais UPPs ainda estavam funcionando em *containers* improvisados, confirmando algo que é de conhecimento público: as condições precárias em que trabalham não apenas os policiais militares, mas diversas outras categorias de servidores públicos (professores, médicos, etc.), mesmo quando essas profissões envolvem risco de vida dos agentes públicos. Casos de desvio de conduta, ou seja, policiais de UPP envolvidos em ações criminosas e, em função disso, afastados do programa também já aconteceram, sinalizando as dificuldades que aparecem no treinamento e na capacitação destes agentes policiais.

Em uma entrevista publicada recentemente (15/09/2013) pelo jornal O Globo, o Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, anunciou que quatro áreas com UPP (Rocinha, Manguinhos, Complexos do Alemão e da Maré) serão contempladas com a instalação de delegacias de polícia. Assim como acontece nas Unidades de Polícia Pacificadora, as equipes das novas delegacias (delegados e inspetores) serão formadas por recém-egressos na corporação e principalmente por mulheres, que segundo o delegado são mais hábeis para lidar com o processo de “pacificação”.

A estratégia de formar equipes com policiais recém egressos na corporação se justifica, segundo o próprio secretário estadual de segurança pública, em função dos casos de corrupção e violência envolvendo os policiais antigos. A presença de policiais novos e preferencialmente mulheres pretende evitar que esse tipo de comportamento se propague. Além disso, as novas delegacias serão construídas segundo os moldes do programa Delegacia

---

<sup>36</sup> Fonte: levantamento realizado pela autora para essa pesquisa.

Legal, ou seja, totalmente informatizadas, integradas com o sistema de informação da polícia civil e com um *layout* mais moderno.

Se essas medidas se confirmarem, virão responder a uma questão antiga: a falta de integração entre as polícias civil e militar. Ao instalar delegacias da polícia civil em áreas de UPP com a finalidade de cooperar com o trabalho da polícia militar, ao promover concurso público, mudando os quadros da corporação e aumentando o efetivo da polícia, a política de segurança das UPPs estará promovendo ações inovadoras e muito provavelmente ganhará força.

Visibilidade essa política já tem. Conforme foi apontado acima, a UPP tem sido notícia frequente em diversos veículos de comunicação no país, mas também internacionalmente<sup>37</sup>. Por um lado, esse interesse divulga e esclarece as ações do programa, e por outro acaba sendo uma forma de monitoramento da política pela sociedade. Em setembro de 2013, um artigo publicado na Revista inglesa *The Economist*<sup>38</sup> ressaltou que a experiência das UPPs pode ser considerada uma marca da gestão do governador Sérgio Cabral. A revista definiu a UPP como sendo uma política sensata e focada na polícia comunitária. No entanto, o artigo também destaca que passada a euforia com o início do programa, uma avaliação mais realista sobre os seus efeitos pode ser feita. Ao menos três questões importantes são levantadas no texto: i) a violência policial e os casos de corrupção envolvendo policiais de UPPs têm prejudicado muito a credibilidade da política; ii) a instalação de uma UPP beneficia mais o entorno da favela do que a área onde a política foi implementada. Quando uma UPP é implementada, o bairro em questão é valorizado: imóveis, comércio, sensação de segurança, etc. No entanto, a chegada do programa não vem acompanhada de outras benfeitorias na própria comunidade, que continua com os mesmos problemas de antes (coleta de lixo, falta de infraestrutura básica, etc.); iii) outras regiões pobres da cidade, localizadas longe das áreas centrais e que não estão na rota dos grandes eventos esportivos, como a baixada fluminense, por exemplo, terão de esperar bastante tempo até receber uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

Os pontos destacados pelo artigo nos parecem coerentes. De fato, há muita expectativa em torno das UPPs, mas ela não pode servir para anestesiar autoridades, gestores e sociedade, que devem estar atentos para não esquecer e nem repetir nossos problemas antigos.

---

<sup>37</sup> No capítulo 6 analisaremos como a mídia avalia as UPPs.

<sup>38</sup> Artigo intitulado “*Policing and politics in Brazil – From hero to villain in Rio*”. *Economist*, 14 de setembro de 2013.

### 4.3 As pesquisas com moradores e policiais das UPPs

Apesar de recente, a política das Unidades de Polícia Pacificadora já interessa muitos pesquisadores, que vem produzindo estudos sobre essa experiência. Os autores desses trabalhos (CANO, BORGES & RIBEIRO, 2012; SOARES, LEMGRUBER, MUSUMESI, & RAMOS, 2011) têm em comum o fato de reconhecerem que seus estudos são preliminares. A UPP é um programa recente, cuja implementação é complexa e deve, portanto, ser observado com cautela. Ainda assim, os resultados que as pesquisas chegam levantam aspectos importantes sobre o programa e são úteis para todos os envolvidos com a política: governos, órgãos de segurança pública, organizações da sociedade civil, público-alvo, etc. Abaixo estão resumidos alguns desses estudos.

A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) realizou uma pesquisa em 2010 com dois objetivos i) traçar o perfil socioeconômico das áreas com UPP e ii) elaborar um diagnóstico das demandas locais. A pesquisa entrevistou quase 9.000 (8.788) chefes de família de nove comunidades com UPP. Diversos temas foram abordados pelo estudo (demografia, infraestrutura, educação, saúde, etc.), mas aqui apenas alguns resultados serão retomados. O primeiro é a questão de renda: na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a renda média domiciliar per capita era de R\$ 905,5 em 2009, enquanto que nas favelas a média era de R\$556 no mesmo período. Quatro comunidades tinham médias abaixo de R\$556: Ladeira dos Tabajaras (R\$540,9), Santa Marta (481,5), ambas na zona sul, Providência (R\$439,1) no centro da cidade, e Jardim Batam (406,1) na zona oeste.

Esses dados sugerem o tamanho da desigualdade entre as áreas ricas e as áreas pobres da cidade e a tensão inevitável decorrente disso. A renda média da favela Santa Marta é quase metade (53%) da renda média domiciliar per capita da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No Jardim Batam ela equivale a menos da metade (45%). Além disso, algumas dessas áreas têm o agravante de estarem localizadas em regiões da cidade onde o poder aquisitivo das pessoas é mais alto que a média da RMRJ região metropolitana, como é caso dos bairros de Copacabana e Botafogo, onde estão as favelas Ladeira dos Tabajaras e Santa Marta por exemplo.

Outro resultado interessante é ter constatado que os trabalhos formais, aqueles com carteira assinada, são maioria entre a população das nove favelas que fizeram parte do levantamento. Na comunidade Chapéu Mangueira, onde esse percentual é o menor entre as favelas, 43,8% da população ocupada estava inserida formalmente no mercado de trabalho na ocasião da pesquisa. Na comunidade Santa Marta, que apresenta o maior percentual, 64,7%

das pessoas estavam nessa situação. A questão principal, nesses casos, é que essa parcela ocupa postos de trabalho que oferecem baixos salários. Assim, os empregados continuam vivendo com recursos bastante limitados. É possível imaginar que essa realidade gera conflito e tensão entre os jovens dessas comunidades, que foram socializados em um ambiente familiar onde se trabalha com carteira assinada, ou seja, “de acordo com a lei”, muito próximos geograficamente das áreas mais ricas da cidade, mas muito distantes do seu modo de vida.

Os dados de escolaridade da população apontam para a urgência dessa questão. Em todas as favelas analisadas<sup>39</sup>, cai o número de jovens que frequenta a escola a partir dos 15 anos de idade, justamente no início da adolescência, período delicado na formação do indivíduo. Além disso, a pesquisa conduzida pela FIRJAN apurou que o analfabetismo funcional<sup>40</sup> entre os adultos (maiores de 25 anos de idade) é elevado: atinge 16,4% na Cidade de Deus, onde é o mais baixo, e 32,8% na Providência, onde é o mais alto. A título comparativo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro 14,2% dos adultos são analfabetos funcionais.

Na área da saúde, a cobertura do Programa Saúde da Família (PSF), principal política de saúde básica do governo federal, atinge apenas 1% da população das favelas contempladas pelo estudo. Na área da cultura, com exceção dos cinemas, os outros equipamentos culturais são pouco utilizados pela população, que frequenta principalmente as praças da comunidade. Essas informações ajudam a entender a realidade que se encontra em muitas favelas: grande percentual da população tem baixa renda, muitos jovens estão fora da escola, têm pouco acesso à cultura e frequentam principalmente os espaços públicos da favela.

Os resultados de uma pesquisa conduzida em maio de 2010 e repetida, com algumas adaptações, em 2012 pelo Centro de Estudos em Segurança e Cidadania (CESeC<sup>41</sup>) sobre a opinião dos policiais que trabalham nas UPPs é particularmente interessante. O trabalho suscita várias questões pertinentes, mas aqui apenas alguns pontos que interessam a nossa análise serão ressaltados. Primeiro, em 2010 os resultados da pesquisa apontaram que 28%

---

<sup>39</sup> Na Cidade de Deus esse percentual cai 15,7%, na Ladeira dos Tabajaras cai 14,8%, Cantagalo 19,1%, Providência 13,6%, Batam 31,9%, Pavão-Pavãozinho 34,4%, Santa Marta 22,4%, Chapéu-Mangueira 21,9%, Babilônia 26,6% e RMRJ 13,6% (2009).

<sup>40</sup> A pesquisa considerou como analfabeto funcional as pessoas que tem entre 0 e 3 anos de estudo.

<sup>41</sup> O Centro de Estudos em Segurança e Cidadania (CESeC) é um instituto de pesquisa vinculado a Universidade Candido Mendes (UCAM). A pesquisa “Unidade de Polícia Pacificadora: o que pensam os policiais”, aqui mencionada, foi divulgada em seminário e disponibilizada no site da instituição, mas ainda não foi publicada em livro ou periódico.

dos policiais alocados para trabalhar no programa são indiferentes em relação ao seu trabalho. Em 2012 esse percentual permaneceu quase inalterado (27,4%). Em 2010 31,4% disseram se sentir insatisfeitos com o que fazem, enquanto que em 2012 26% dos policiais entrevistados se declaram insatisfeitos com o trabalho na UPP. Na primeira etapa da pesquisa (2010), 40% dos entrevistados responderam que se sentem satisfeitos com o trabalho na UPP, enquanto que em 2012 esse número subiu para 42,6%. E no grupo que disse estar satisfeito, 67,4% são mulheres<sup>42</sup>, sugerindo que as atividades profissionais também revelam as questões de gênero de cada profissão.

Segundo ponto, as UPPs têm em geral mais policiais do sexo feminino que os batalhões de polícia convencional (11,4% contra 6%). E a pesquisa mostrou que entre 2010 e 2012 esse percentual aumentou. Essa informação pode sinalizar aspectos interessantes sobre o programa. Por exemplo, as mulheres são minoria na corporação militar porque, tradicionalmente, o trabalho de polícia é considerado uma atividade que exige força, coragem e intenso treinamento físico, portanto, uma profissão que implica em atributos considerados masculinos. Somado a isso, a mesma pesquisa apontou que o trabalho nas UPPs é visto pelos policiais como um trabalho “diferente” do trabalho de polícia, principalmente porque demanda que o policial seja capaz de dialogar e mediar conflitos, atributos considerados femininos. Embora as duas ideias tenham algum fundamento, em verdade, são carregadas de estereótipos e preconceitos e é preciso estar atento para que a política das UPPs não confirme esses estereótipos, ao invés de desconstruí-los, como seria o esperado.

Terceiro, em 2010, para 49,3% dos policiais a mídia retrata as UPPs de forma mais positiva do que elas são na realidade. Sobre esse ponto vale ressaltar que o levantamento dos artigos e notas publicados pela imprensa sobre o programa UPP Social e temas relacionados, que será analisado no capítulo 6, parece reforçar os dados da pesquisa. Das 93 notícias coletadas, mais de 1/3 (34) trata dos investimentos econômicos, culturais e casos de empreendedorismo nas comunidades depois da chegada da UPP. E quase 1/4 (24) das reportagens se referem à chegada da UPP nas favelas. O primeiro grupo de notícias é explicitamente positivo para a UPP, já que divulga os efeitos que a implementação da política produz nas áreas beneficiadas. O segundo grupo é formado por notícias que costumam atrair bastante atenção da opinião pública, principalmente porque pode envolver confronto direto entre a polícia e os grupos de criminosos. Em resumo, o levantamento sobre a cobertura da mídia mostrou que a UPP ocupa lugar de destaque na imprensa carioca e nacional também.

---

<sup>42</sup> Os autores do estudo enfatizam no relatório que a amostra da pesquisa não foi estratificada por sexo e o número de mulheres na amostra é muito reduzido (46 pessoas).

O quarto aspecto levantado pela pesquisa se refere ao fato de que, à medida que o programa UPP avança, os policiais que ingressaram recentemente na corporação não são suficiente para suprir todas as unidades. Sendo assim, policiais mais antigos na polícia são alocados nas UPPs. Em 2010, 7,1% dos policiais que atuavam nas UPPs tinha de dois a mais de cinco anos de trabalho na polícia. Em 2012, esse percentual atingiu 54,8% do efetivo das UPPs. Esse dado deve ser encarado com atenção porque, conforme foi apontado pelo Presidente do ISP, o diferencial da UPP é justamente dar prioridade aos recém-ingressos na corporação e oferecer uma formação que valoriza a ideia de parceria entre polícia e sociedade. Historicamente a relação entre polícia e comunidade é mais conflituosa do que cooperativa, portanto, os policiais com mais tempo de trabalho têm vícios e resistências que os novatos. Se a expansão do programa implica em utilizar policiais mais antigos na organização é fundamental que a formação oferecida aos policiais das UPPs considere esse dado. Do contrário, os mesmos problemas enfrentados pela PMERJ serão verificados nas UPPs (corrupção policial, abuso de autoridade, extorsão, etc.).

O quinto ponto revela que aumentou o percentual de policiais das UPPs que estão fazendo curso de qualificação. Em 2010, 9,2% dos policiais entrevistados pela pesquisa tinham o nível superior completo ou pós-graduação. Em 2012, esse segmento representava 18,6% dos entrevistados. No entanto, vale ressaltar que, em 2012, 32,4% dos policiais entrevistados responderam que “pretendiam sair da PM” ou que “já estavam procurando alguma outra coisa para sair”. Infelizmente essa última informação não está disponível para o ano de 2010, pois a pergunta foi alterada. De todo modo, se por um lado é positivo que os policiais estejam se capacitando, por outro seria extremamente prejudicial para o programa que essa mão de obra qualificada deixasse a polícia.

O sexto ponto diz respeito às atividades do policial da UPP. Questionados sobre as principais atribuições de um policial de UPP, 70,5% dos entrevistados em 2010 responderam “fazer trabalho assistencial”, enquanto que em 2012 61,5% deram a mesma resposta. Em 2010, 83% consideravam que “identificar problemas da comunidade” era uma atribuição do policial da UPP. Em 2012, 76,4% tinham esse entendimento. Em 2010, 84,1% achava que o policial da UPP devia “acionar órgãos públicos para resolver problemas”. Em 2012, 83,3% achava a mesma coisa.

De fato, sabe-se que o trabalho de polícia nas áreas pobres pode envolver atividades assistenciais e é comum o policial militar ser solicitado para prestar socorro, auxiliar a resolver um problema ou fornecer informação. Os dados sugerem que os próprios policiais confirmam essa função. No entanto, entre 2010 e 2012, todos os percentuais citados

diminuíram, talvez indicando que, com o passar do tempo, a função e as atribuições da UPP foram sendo esclarecidas para os policiais, e/ou que outros programas do governo incorporaram as tarefas citadas nas respostas (fazer trabalho assistencial, identificar problemas da comunidade e acionar órgãos públicos para resolver problemas.).

Um último dado interessante levantado pela pesquisa do CESeC, diz respeito à percepção que os policiais das UPPs têm sobre a opinião da comunidade sobre eles. Em 2012, para quase metade dos policiais (46%) a população tem uma imagem negativa da presença deles na favela. Esse percentual era de 28,5% em 2010, ou seja, aumentou sensivelmente em dois anos. Essa impressão dos policiais não colabora para aproximar a polícia da comunidade. Pelo contrário, aumenta o nível de tensão entre eles e deve ser alvo de atenção dos gestores encarregados pela implementação da política.

Por outro lado, pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais (IBPS) em 2012 concluiu que i) a maioria dos moradores de comunidades que não receberam UPP são favoráveis ao projeto e ii) os moradores de áreas pacificadas se sentem mais seguros que os demais devido à presença da polícia. Os dados coletados pela pesquisa do CESeC e a informação apresentada pelo IBPS sugerem o quanto é complexa a missão da polícia nas UPPs. Não é possível pensar que uma relação marcada historicamente pelo conflito e pela violência, como é a relação entre a polícia e as comunidades pobres, poderia ser alterada apenas com a chegada de um programa. A política das UPPs precisa de estratégias específicas para estimular a relação entre os policiais das UPPs e as comunidades, uma vez que essa relação não poderá ser transformada espontaneamente.

Outra pesquisa sobre as UPPs, dessa vez uma avaliação preliminar sobre o programa, conduzida pelos sociólogos Cano, Borges e Ribeiro (2012), a partir de entrevistas qualitativas com policiais lotados em UPPs, apontou que, embora uma parte do efetivo pareça ter incorporado a missão do programa e acredite que a UPP seja uma oportunidade para mudar o modo de agir da polícia, a maioria dos policiais considera que não tem boas condições de trabalho e avalia o programa como sendo, essencialmente, vinculado a interesses políticos. Vale destacar que essa conclusão converge com os resultados da pesquisa feita pelo CESeC, segundo a qual 35,7% dos policiais entrevistados apontaram *as condições de trabalho ruins* como sendo o principal motivo para se sentir insatisfeito com a UPP. Entretanto, a pesquisa também concluiu que quanto mais o policial considera que dispõe de condições adequadas de trabalho e quanto mais avalia positivamente a formação que recebeu, mais ele se identifica com as ideias norteadoras da UPP, sinalizando para a importância de investir nessas duas frentes do programa, a saber, condições satisfatórias de trabalho e qualificação dos policiais.

Além disso, para o grupo insatisfeito, o trabalho nas UPPs não é realmente trabalho de polícia, na medida em que, no dia a dia, o policial da UPP deve conversar e negociar, mais do que combater o crime e prender bandidos. A pesquisa do CESeC, cujo objetivo foi de conhecer a opinião dos policiais das UPPs sobre o trabalho que realizam, apontou que 36% dos policiais preferiria estar trabalhando fora da UPP, em um batalhão tradicional ou num grupamento especial da polícia por se identificar mais com esse tipo de serviço.

Outros motivos, como estar lotado longe de casa ou ter menos autonomia na UPP, também aparecem nas respostas. Nas palavras dos autores da pesquisa:

*“[...] quase um terço (27%) dos que manifestam esse desejo de mudar de unidade se declaram satisfeitos na maior parte do tempo, o que reforça a percepção de que tanto a satisfação quanto o desejo de deixar as UPPs envolvem uma mescla de elementos pessoais e circunstanciais que vão além da afinidade ou da discordância dos policiais em relação ao projeto” (SOARES, LEMGRUBER, MUSUMESI, & RAMOS, 2011, pág.21).*

O estudo de Cano, Borges e Ribeiro (2012) aponta que na prática existem poucos canais estabelecidos para estimular o diálogo entre os policiais das UPPs e a comunidade em que estão inseridos. Participar de reuniões e encontros com a população local acaba sendo uma atribuição do policial que ocupa funções administrativas na unidade de polícia pacificadora, o que acaba desvirtuando os preceitos da polícia comunitária.

A mudança de paradigma talvez seja o maior desafio da política das UPPs. Dentre aquilo que não é explicitado, ou o “não dito”, que por isso mesmo acaba tendo força, podemos destacar duas ideias: a) a UPP não pretende acabar com a violência nas favelas e b) a UPP representa uma nova polícia. A primeira ideia revela que por fim ao histórico de violência nas áreas pobres da cidade ainda não é prioridade para os governantes, que continuam elaborando estratégias de contenção da violência, que visam principalmente proteger parte da sociedade, a parcela mais abastada.

A segunda ideia também é delicada, porque pressupõe desconstruir o imaginário de guerreiro combatente que muitos policiais têm do trabalho que executam. Apesar do risco que significa ser um agente de segurança em uma cidade como o Rio de Janeiro, a maioria dos policiais que entram na corporação busca justamente essa imagem, e não a imagem do indivíduo conciliador e capaz de estabelecer relações de parceria que o policial de UPP deve ter.

Pesquisas como essas sinalizam que mudar a mentalidade do policial militar, ao menos no Estado do Rio de Janeiro, é um processo que demanda tempo e que provavelmente implica em uma reforma da organização como um todo. O trabalho da polícia não é suficiente para suprir todas as demandas e resolver todos os problemas que essas áreas vivenciam.

Pesquisa realizada por Fleury (2012) na UPP Santa Marta buscou saber em que medida a política de pacificação contribui para a construção de uma esfera pública democrática, que garanta à população da área o exercício da cidadania. O trabalho concluiu que por ser uma política de segurança, a UPP imprime nas questões de cunho social a marca da militarização. O braço coercitivo do Estado chega às favelas, mas não encontra paralelo na construção institucional dos direitos de cidadania. Estimula a lógica perversa do mercado, sem oferecer suporte institucional que garanta os direitos de cidadania da população. Nas palavras da autora:

*“Esse paradoxo expressa um projeto de cidade que amplia a mercantilização e pretende a integração pelo consumo, mas está longe de assegurar a expansão da cidadania, como reconhecimento de sujeitos e garantia de direito à cidade.” (FLEURY, 2012, pág.220).*

Depois da retomada do território, o Estado tem que mostrar capacidade de dar sustentabilidade às ações que estão em curso. Neste contexto, a UPP Social, política que serve de estudo de caso para essa pesquisa e cujo objetivo principal é articular as diversas ações do poder público nos territórios com UPP - desempenha um papel fundamental. Ao melhorar a cobertura e a qualidade dos serviços prestados, a UPP Social poderá desconstruir a ideia de violência e abandono que marcam as regiões com UPPs instaladas. A partir do próximo capítulo analisamos como se deu a formulação e a implementação da UPP Social para atingir esse objetivo.

#### **4.4 Considerações finais**

Frente à violência urbana que se transformou em uma marca do estado do Rio de Janeiro, as representações sociais que se formaram sobre a favela no século XX variaram muito, mas não há dúvida de que a favela se transformou na referência máxima de segregação socioespacial, visível e estigmatizada, situada em todas as áreas da cidade, com a presença de

grupos armados que colocam em questão o Estado Democrático de Direito (VALLADARES, 2005).

Para lidar com a violência dentro das favelas, principalmente com o tráfico de drogas, optou-se até recentemente por políticas de enfrentamento, marcadas pelo uso da força, com armamento e vitimas de guerra. Apesar de algumas experiências que apostaram num modelo diferente de segurança pública - por exemplo, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) na Policia Militar, baseado na ideia de policiamento comunitário, e o programa Delegacia Legal na Policia Civil, que consistiu em uma ampla reforma administrativa nas delegacias de polícia - as mortes por homicídio no Rio de Janeiro atingiram taxas alarmantes durante as ultimas décadas do século XX (1980- 2000)<sup>43</sup>.

Por essa razão, atuar na segurança nas áreas de favelas nunca foi tarefa fácil. Em função da presença de criminosos fortemente armados, sejam narcotraficantes ou grupos paramilitares, o acesso às favelas cariocas tornou-se uma atividade perigosa. Pesquisar em favelas exige elaboração de estratégias específicas, como estar sempre acompanhado por pessoas que residem na área, fazer contatos prévios com as associações de moradores ou até mesmo, em alguns casos, é preciso “pedir autorização” aos grupos de criminosos para ter acesso à favela. Essa realidade não apenas inibe a realização de mais estudos, como também prejudica a chegada dos serviços públicos nesses territórios. É freqüente ouvir relatos ou ler reportagens de jornais narrando a suspensão das aulas de uma escola, a mudança de horário de funcionamento de um posto de saúde, a recusa de certas empresas de levarem seus técnicos a trabalhar nas favelas, etc. Nesse sentido, ainda é preciso avançar muito para ser possível obter informações e dados de qualidade que permitam, de fato, entender o que se passa nessas áreas tão próximas geograficamente da cidade formal, mas com realidades tão diferentes.

Atualmente, é possível afirmar que embora o crescimento da favelização continue sendo considerado um problema a ser resolvido pelo Estado e suas instituições, a ideia de que é preciso entender melhor a dinâmica econômica e social das favelas ganha força. Prova disso são os inúmeros editais de pesquisa, lançados nos últimos anos por instituições como a FINEP (Financiadora Nacional de Estudos e Pesquisa), a Caixa Econômica, bem como o aumento do número de organizações da sociedade civil, como as ONGs criadas por moradores de favelas. O Centro de Estudos sobre a Maré (CEASM) e a Central Única das Favelas (CUFA) são exemplos consolidados. Além disso, centros de estudos, laboratórios de pesquisa e a própria

---

<sup>43</sup> Segundo o Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), em 2000, a taxa de homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro era de 43,6 por 100 mil hab.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro estão cada vez mais interessados em fomentar pesquisas de campo e investigação empírica sobre essas áreas da cidade.

As pesquisas citadas nesse capítulo tiveram o objetivo de contribuir para o debate acerca da principal política pública de segurança implementada pelo governo atualmente, as UPPs e a política de polícia de proximidade. Os resultados alcançados, mesmo que preliminares, permitem entender melhor o que a experiência das UPPs vem mostrando, a participação dos atores, os obstáculos, desafios, pontos fortes, etc. Essas informações podem servir de subsídio para pensar os ajustes necessários e planejar os próximos passos do programa.

Além disso, conforme pontuado, ocorre que em 2014 e 2016 dois grandes eventos internacionais (a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos) se realizarão no Brasil, e o estado do Rio de Janeiro terá papel fundamental em ambas as ocasiões. O volume de recursos e investimentos injetados na cidade é enorme e deveria beneficiar diversas áreas da vida social (transporte público, geração de emprego, educação, turismo, etc.), inclusive a segurança pública. No entanto, não se pode esquecer que a experiência dos Jogos Pan-americanos mostrou que deixar um legado de melhorias para a cidade e seus moradores pressupõe, entre outras coisas, formulação e planejamento consistentes. Nessas duas etapas das políticas públicas não temos tradição de sucesso no país.

Finalmente, vale ressaltar que de uma maneira geral, estudos e pesquisas apontam para um grande obstáculo para o êxito da nova política de segurança pública no estado: a dificuldade que os governos Federal, Estadual e Municipal têm de unir esforços e promover ações integradas e coordenadas. A falta de integração entre os entes da federação é prejudicial em diversos níveis. Impede desde ações compartilhadas, até o fluxo de informação nas instituições, por exemplo. Além de gerar desperdício de recursos públicos e a sobreposição de ações, levando ao fracasso das políticas de segurança pública implementadas no período analisado. O próximo capítulo vai tratar especificamente da formulação da UPP Social Carioca, estudo de caso da pesquisa, e a questão da convergência entre as três esferas de poder será retomada. Entretanto, alguns pontos levantados ao longo desse capítulo merecem ser destacados:

**A UPP representa uma mudança na política de segurança pública adotada no Estado do Rio de Janeiro.** Embora tenha havido períodos em que foram experimentadas políticas que buscavam estabelecer uma relação de confiança e diálogo com os moradores das favelas, historicamente as políticas de segurança implementadas no estado foram marcadas por uma relação de conflito e violência entre polícia e comunidade. A UPP, ao contrário,

baseia-se na idéia de polícia comunitária, que conhece e é conhecida pelos moradores das áreas onde atua. Uma polícia que entra e permanece na favela, e não uma força que aparece apenas em ocasiões de confronto com o crime organizado.

**Os fatores que conduziram a essa mudança são, principalmente, a realização dos eventos esportivos de 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Jogos Olímpicos) na cidade e a aliança entre os governos federal, estadual e municipal.** O volume de recursos que serão investidos na realização desses dois mega eventos, assim como o volume de recursos que eles irão movimentar, é enorme. Para que o Brasil fosse escolhido o país sede dos jogos, foi preciso que as três instâncias de governo se comprometessem a trabalhar de maneira coordenada a fim de atingir os objetivos e as exigências traçados pelas organizações internacionais responsáveis pelos jogos. Essa configuração criou as condições necessárias para a emergência da UPP.

**A política da UPP se baseia em um modelo experimentado na Colômbia.** Em 2005 o governo colombiano, iniciou uma política nacional de segurança que visava melhorar as condições sociais e reduzir a violência em áreas pobres da cidade. Os resultados foram bastante positivos: o número de homicídios caiu (de 6.341 em 1991 para 2 mil em 2011) e as áreas beneficiadas receberam obras de infraestrutura urbana e equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, etc.). O Brasil se inspirou nessa experiência para formular a UPP.

**A implementação da política UPP não é um processo linear.** Por essa razão, precisa de tempo para ser avaliado e ajustado quando for o caso. Além disso, sabe-se que a UPP não se desenvolve da mesma maneira em todas as comunidades. Em áreas onde a relação com a polícia sempre foi muito conflituosa, a UPP sofre mais resistência, enquanto que nas áreas onde havia muita carência, a UPP é em geral bem-vinda.

**A formulação da UPP não inclui a UPP Social.** Como veremos no próximo capítulo, a UPP Social foi formulada posteriormente e em separado da UPP, o que gera dificuldade de atuarem complementarmente. Dessa maneira, os objetivos básicos da nova política de segurança - “pacificação”, consolidação e desenvolvimento social, levando as comunidades a se incorporarem à cidade do Rio de Janeiro acabam não se efetivando nesta trajetória. A política de segurança, pensada como estratégia de uma política de desenvolvimento, não vê condições de se efetivar no curto prazo como dimensão da visão desenvolvimentista.

## **5 O EXPERIMENTO UPP SOCIAL: FORMULAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O RIO DE JANEIRO**

Este capítulo tem a finalidade de apresentar a etapas de formulação da política pública que serve de estudo de caso: a UPP Social Carioca, ou simplesmente UPP Social como o programa é mais conhecido. É levado a cabo pelo governo municipal em favelas da cidade do Rio de Janeiro “retomadas” recentemente (2008) da presença ostensiva de grupos armados (narcotráfico e milícias). O objetivo principal declarado da UPP Social é consolidar o controle territorial e promover a pacificação das áreas atingidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), tarefa que cabe ao Estado e às instituições que o representam.

No primeiro capítulo foi pontuado que uma das três principais funções do governo é justamente a função alocativa, de prover os bens públicos e os bens sociais que a iniciativa privada não tem interesse em produzir. O programa UPP Social, como o nome indica, pretende atuar na área social de uma determinada comunidade, promovendo a cidadania, o desenvolvimento econômico, contribuindo para a integração das favelas com o restante da cidade. Diversas instituições podem cooperar, mas os objetivos do programa envolvem diretamente o bem-estar coletivo. Por essa razão, é o Estado quem assume o papel principal na execução dessa tarefa e deve garantir a existência do programa.

No entanto, o Estado possui, na sua estrutura, diversas organizações com interesses que se sobrepõem e que podem inclusive divergir. Sendo o Estado uma instituição extremamente complexa, os gestores públicos devem considerar esse aspecto tanto na formulação, quando na implementação das políticas públicas.

Este trabalho pergunta: Qual é o desenho da política pública UPP Social? Com que bases foi formulada? Qual o papel das instituições envolvidas nas etapas da formulação e implementação? Essas são perguntas que este capítulo e o próximo buscam responder.

O experimento das UPPs e das UPPs Social são política novas, implementadas pela primeira vez no Brasil. Apesar desse fato ser instigante do ponto de vista do objeto da pesquisa, isto significa que essas políticas não seguiram exemplos ou padrões já anteriormente adotados no país. Além disso, observou-se que apesar de terem sido planejadas, as políticas das UPPs e UPPs Social têm seus objetivos redefinidos constantemente. Esse ponto será retomado nas próximas páginas.

## 5.1 Trajetória da UPP Social

O problema das favelas extrapola as questões de segurança pública. Embora a ação da polícia seja fundamental, a presença de policiais não basta para resolver os problemas dessas áreas, que carecem de infraestrutura básica e equipamentos de toda sorte (escolas, creches, postos de saúde, áreas para esporte e lazer, etc.). Somado a isso, algumas experiências nacionais e internacionais reforçam a ideia de que políticas de prevenção à violência são mais exitosas quando são agregadas a ações mais amplas da área social, como educação, esporte e cultura <sup>44</sup>.

Assim, com a intenção de complementar a ação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), política de segurança pública em curso promovida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi idealizada, no ano de 2010, a UPP Social. Na sua origem, o programa UPP Social estava no âmbito da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do governo do Rio de Janeiro (SEASDH) onde permaneceria até as eleições de 2010.

No início do ano de 2011, o programa UPP Social deixa o governo do estado, a SEASDH, e passa a fazer parte do organograma do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio) da Prefeitura do Rio de Janeiro. A principal atribuição do IPP é produzir informações qualificadas (socioeconômicas, topográficas, etc.), em grande parte georeferenciadas, sobre a cidade. Dentro do IPP, a UPP Social foi alocada na Diretoria de Projetos Especiais (DPE). O programa chega ao Instituto Pereira Passos levado pelo novo presidente (Ricardo Henriques) indicado pelo Prefeito, o que de alguma forma lhe atribuiu uma característica de “programa passageiro” porque sua permanência na instituição parecia estar atrelada à gestão daquele presidente.

Em 2012, a liderança da UPP Social será completamente alterada. Em abril daquele ano, o diretor executivo do programa, braço direito do presidente do Instituto Pereira Passos, anuncia seu desligamento da UPP Social. Alguns meses depois (agosto), é a vez do próprio presidente do Instituto Pereira Passos, idealizador da UPP Social, surpreender a todos com a notícia de sua saída da presidência e da direção geral do programa. Em seguida, um dos gerentes da UPP Social, responsável pela área de Gestão Territorial (GT), pede demissão do programa.

---

<sup>44</sup> O Programa Fica Vivo, da região metropolitana de Belo Horizonte; O Programa Pacto Pela Vida, em Pernambuco; ou as experiências das cidades de Bogotá e Medellín, por exemplo.

A título de análise podem ser distinguidas três fases do programa UPP Social:

1. Fase: Em 2010, a UPP Social é formulada na Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do governo do Rio de Janeiro (SEASDH) pelo secretário estadual da época, Ricardo Henriques.
2. Fase: Em 2011, a UPP Social é transferida para o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), órgão vinculado à prefeitura do Rio de Janeiro. A coordenação do programa continua sendo feita por Ricardo Henriques, que assume a presidência do IPP. É o ano da implementação do programa.
3. Fase: A partir do segundo semestre de 2012 (agosto), a UPP Social continua no IPP, mas a liderança do programa deixa a sua coordenação. A UPP Social passa por uma fase de reconstrução e redirecionamento das suas ações.

Abaixo segue o quadro 5.1, que apresenta as datas de inauguração dos Fóruns da UPP Social, evento que simboliza o início das ações do programa na área.

**Quadro 5.1 - Cronologia de realização dos Fóruns da UPP Social**

<b>Favelas com UPP</b>	<b>Data do Fórum da UPP Social</b>
UPP Fallet-Fogueteiro e Coroa	20/05/2011
UPP Escondidinho e Prazeres	20/05/2011
UPP Providência	10/06/2011
UPP Borel	17/06/2011
UPP Cidade de Deus	29/07/2011
UPP Macacos	05/08/2011
UPP Chapéu-Mangueira e Babilônia	12/08/2011
UPP Turano	19/08/2011
UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	26/08/2011
UPP São Carlos	02/09/2011
UPP Salgueiro	16/09/2011
UPP Andaraí	23/09/2011
UPP Jardim Batam	30/09/2011
UPP São João	07/10/2011
UPP Formiga	14/10/2011
UPP Tabajaras e Cabritos	21/10/2011
UPP Santa Marta	27/10/2011
UPP Mangueira	19/11/2011
UPP Vidigal	02/03/2012
<b>19 favelas</b>	<b>-</b>

Fonte: Levantamento realizado pela autora no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)

Conforme Pierre Muller (2010) defende, toda política pública é uma tentativa de intervir em determinado campo da sociedade. Ela reflete uma ideia, um referencial que a sociedade tem sobre determinado tema ou assunto. Para entender qual o referencial de uma política, o autor sugere que se esclareçam quais são os seus objetivos, que problema(s) busca resolver e quais as possíveis soluções elencadas por seus formuladores. Esclarecer estes pontos pode ajudar a entender qual o referencial da política analisada. É o que será feito a seguir.

A UPP Social foi elaborada com o objetivo principal de **consolidar o domínio sobre o território/comunidade, dando seqüência ao trabalho das Unidades de Polícia Pacificadora**. Os objetivos específicos do programa foram assim colocados:

- 1) promover a coordenação e integração das ações sociais
- 2) promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas
- 3) contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade (HENRIQUES e RAMOS, 2010).

O objetivo principal do programa UPP Social foi o de fortalecer e legitimar a política das UPPs considerando que o problema da violência nas favelas não pode ser tratado e resolvido exclusivamente pela polícia. Esse objetivo é o que Pierre Muller (2010) chama de finalidade explícita.

Os objetivos específicos, ou a finalidade latente (MULLER, 2010), são bastante ambiciosos, a tal ponto que se tornam vagos, sinalizando para a dificuldade de colocá-los em prática e concretizá-los.

As ações sociais pensadas para as UPPs Social reúnem as políticas da assistência social (Bolsa Família, Benefício a Prestação Continuada, por exemplo), as políticas de saúde (Posto de Saúde da Família, Unidades de Pronto Atendimento em Saúde, atendimento hospitalar) e as políticas de educação (ensino fundamental, médio, educação profissional). A execução dessas políticas é compartilhada entre as três esferas de poder. Promover cidadania e desenvolvimento socioeconômico nas favelas, por sua vez, implicaria em envolver a iniciativa privada para viabilizar o acesso a uma gama de serviços (como os financeiros), opções culturais e de lazer, bem como aos serviços públicos prestado pelo poder judiciário.

Além disso, a ideia de cidade partida, implícita no objetivo de efetivar a integração das favelas ao restante da cidade, não é plenamente aceita pela literatura. Alguns autores defendem que as favelas localizadas no meio dos grandes centros urbanos, como é o caso do

Rio de Janeiro, estão a tal ponto inseridas no cotidiano da cidade, que se tornam indissociáveis dele (LACERDA, 2012; NUNES & MOURA, 2013).

Segundo os idealizadores do programa, a UPP Social seria implementada em áreas que se caracterizam pela ausência do Estado e pela presença não coordenada de diversos projetos públicos ou de OnGs, criados muitas vezes para compensar políticas públicas ineficientes. Assim como em outras áreas pobres da cidade, a descontinuidade dos projetos, a sobreposição de competências e a falta de coordenação entre as ações são elementos muito presentes nas ações públicas nas favelas cariocas (HENRIQUES e RAMOS, 2010). A fragmentação das políticas é, portanto, a justificativa para a existência da UPP Social, que pretende reverter esse quadro, trazendo unidade de ação às políticas sociais.

Conforme mencionado anteriormente, em 2011, depois da reeleição do governador do estado, Sérgio Cabral (PMDB/RJ) em 2010, o programa UPP Social foi transferido do âmbito da secretaria estadual (SEASDH) para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, localizando-se em uma autarquia (Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos). Uma vez na prefeitura, o programa precisou ser reformulado juridicamente. Abaixo, seguem dois enunciados importantes: o primeiro apresenta trechos do Decreto Municipal n.33.347<sup>45</sup>, de 3 de janeiro de 2011, que cria a UPP Social e o segundo é a transcrição dos principais objetivos e da missão do programa, com base em documentos oficiais produzidos pela sua coordenação geral. Ambos os documentos revelam as ideias que servem como “pano de fundo” ou, para retomar o conceito elaborado por Muller, as ideias que servem de referencial para a política analisada.

***“Decreto de criação da UPP Social:***

*Considerando a necessidade de união de esforços entre União, Estados e Municípios para a garantia do sucesso das Unidades de Polícia Pacificadora,*

*Considerando o papel de enorme relevância que compete à Prefeitura no âmbito da política de pacificação,*

*Considerando a necessidade de integrar as ações sociais e os diversos serviços públicos sob a responsabilidade da Prefeitura nas comunidades pacificadas,*

---

<sup>45</sup> Em 03 de janeiro de 2011 é publicado no Diário Oficial o Decreto n° 33.347 que cria no município do Rio de Janeiro a UPP Social Carioca.

***Fica instituída a UPP Social Carioca.***” (Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Decreto nº 33.347, de 3 de janeiro de 2011).

**“Objetivos da UPP Social:**

- 1) *Assegurar a consolidação do controle territorial e da pacificação nas áreas das Unidades de Polícia Pacificadora/UPPs;*
- 2) *Promover a cidadania e o desenvolvimento social e econômico dessas áreas;*
- 3) *Efetivar a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade*”. (Documento elaborado pela coordenação do programa.)

**“Missão:**

- 1) *Construir diretrizes para a integração de esforços de atores públicos, privados e da sociedade civil para o alcance dos seus objetivos*
- 2) *Disponibilizar a estrutura de gestão para a realização dessa integração com prioridade e eficiência nas áreas das UPPs*
- 3) *Prover suporte para a execução das ações previstas e monitorar sua implantação.*” (Documento elaborado pela coordenação do programa.)

As duas primeiras razões para a criação da UPP Social e o primeiro objetivo expressam claramente a conexão entre o programa UPP Social e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), cujo referencial é a ideia de defesa e segurança pública, a retomada pelo Estado democrático de territórios controlados por grupos de milicianos e narcotraficantes. O segundo objetivo, por sua vez, se refere a um aspecto mais específico do programa, qual seja a relevância das ideias de democracia e desenvolvimento local (com ênfase nas dimensões urbana e social), que também se constituem no referencial<sup>46</sup> dessa política.

O terceiro motivo para a criação da UPP Social liga-se à ideia de “integração”, ponto central que aparece recorrentemente no discurso dos gestores do projeto. Integrar a favela à

---

<sup>46</sup> O referencial da política, conforme aponta Muller (2010), traduz a representação que a sociedade tem sobre aquele tema e, no caso da UPP Social, pode estar sinalizando que as autoridades responsáveis estão convencidas de que os problemas das favelas cariocas vão além das questões de segurança pública.

cidade, integrar a favela “ao asfalto”, romper os limites que separam esses dois territórios da cidade, algumas vezes tão próximos geograficamente, é um objetivo muito ressaltado pelos representantes do Estado. De fato, o slogan do programa UPP Social é “Rio 2016 - Cidade Integrada”.

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.

Nas palavras da gestora da UPP Social, Daniela Motchi, responsável pela gerência da área de gestão institucional do programa, entrevistada para esse estudo: “*É um desafio muito grande. Tudo conspira para não haver interação*”. Por um lado, esse esforço parece ser imprescindível para o trabalho que a UPP Social deseja realizar, mas também sugere que será preciso esperar algum tempo para que isso reverta em resultados concretos e com escala. O organograma abaixo ilustra o modelo de atuação do programa.

**Figura 5.1 Modelo de Atuação da UPP Social e seus Atores**



Fonte: Henriques e Ramos, 2010.

A figura acima mostra que o modelo de atuação da UPP Social prevê a participação de diversos setores da sociedade (organizações comunitárias, gestores públicos, setor privado,

etc.) e das três esferas de poder (governos federal, estadual e municipal). Parte dos envolvidos, aqueles que representam a(s) comunidade(s) onde o programa é implementado (organizações comunitárias, gestores públicos locais, empreendedores e moradores), têm o papel de levantar as principais demandas da área, que são incluídas em uma base de dados. A outra parte dos participantes é formada pelos representantes do Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada e tem a função de apresentar as ações que realizam visando aquele público-alvo. Esse grupo viabiliza a oferta de serviços disponível para a comunidade. O papel do programa UPP Social é coordenar a integração entre esses dois fluxos, demanda e oferta.

A UPP Social contempla 10 eixos de atuação<sup>47</sup>. Quatro deles tratam de temas mais amplos, como cidadania e integração simbólica dos territórios à cidade, enquanto os demais eixos dizem respeito, mais especificamente, ao desenvolvimento social das áreas beneficiadas pelo programa. São eles:

- 1) Cidadania e convivência: criação de canais de diálogo e apoio às organizações cidadãs das comunidades contempladas pelo programa.
- 2) Legalidade democrática: oferta de serviços jurídicos e de mediação de conflitos, adoção de políticas para regularizar e formalizar diversas dimensões da vida cotidiana das áreas com UPP (normas urbanísticas e ambientais, serviços privados, fornecimento de energia, gás, TV a cabo, etc.), regras de convivência para uso do espaço público.
- 3) Superação da violência juvenil: apoio e estímulo a grupos juvenis de esporte, cultura, lazer e cidadania, oferta de projetos educacionais, de inserção produtiva e de suporte à reinserção social de adolescentes e jovens egressos dos grupos criminais ou dos sistemas penitenciários e socioeducativos.
- 4) Integração territorial e simbólica: criação e valorização de espaços públicos de convivência e lazer, aprimoramento dos transportes públicos locais, mapeamento e divulgação de serviços e atrações culturais, turísticas e de lazer, promoção da integração dos seus moradores com o entorno e o restante da cidade.
- 5) Redução da pobreza: as ações englobam projetos de transferência de renda, segurança alimentar e apoio para aproveitamento de oportunidades (crédito educativo, transporte subsidiado, etc.)

---

<sup>47</sup>Os 10 eixos da UPP Social constam em documentos oficiais do programa, como apresentações feitas para empresários, para pesquisadores ou para a própria prefeitura do Rio de Janeiro. Tais eixos foram formulados por Ricardo Henrique, José Marcelo Zacchi, Silvia Ramos e a equipe de trabalho da UPP Social.

- 6) Desenvolvimento humano: aperfeiçoamentos dos serviços de saúde e educação, multiplicação das condições de acesso à informação, oferta de oportunidades culturais e esportivas e de desenvolvimento de talentos.
- 7) Inclusão produtiva e dinamização econômica: ampliação e aperfeiçoamento dos programas de formação e colocação profissional, cooperação com empresas baseadas no entorno de cada comunidade, ofertas de alternativas de crédito, assistência técnica e expansão de atividades de empreendedores e serviços locais.
- 8) Qualidade de vida: apoio e valorização de equipamentos e serviços locais de cultura, esporte e lazer, facilitação do acesso a equipamentos e serviços localizados no entorno das comunidades e no restante da cidade.
- 9) Diversidade e direitos humanos: orientação e promoção do acesso a serviços de garantia de direitos e apoio a grupos vulneráveis, segundo recortes diversos (gênero, raça, orientação sexual, pessoas com deficiência, religião e grupos etários).
- 10) Infraestrutura e meio ambiente: envolve o conjunto de ações de promoção de melhorias na infraestrutura urbana, viária e econômica local e implantação ou aprimoramentos dos serviços regulares de conservação urbana e ambiental.

Tanto os objetivos como os eixos do programa têm um leque amplo de dimensões e pretendem atuar em diversos aspectos da vida dos seus beneficiários, mas o modo como será feito não é descrito.

A amplitude dos objetivos permeará toda a implementação da UPP Social. A pesquisa identificou que, por não terem sido formulados de maneira nítida, a coordenação terá dificuldade de afirmar quando os objetivos terão sido atingidos e dificuldade para criar indicadores de monitoramento e resultado da política.

A UPP Social também elencou um conjunto de fatores considerados como “elementos-chave” da gestão, que nortearam a elaboração do quadro estratégico do programa. Esses elementos-chave são:

- 1) Função integradora (compartilhar diretrizes de atuação e articular demanda e oferta);
- 2) Gestão em rede (não há uma hierarquia rígida de poder entre os envolvidos, mas uma unidade coordenadora);
- 3) Caráter intergovernamental (integração com as diversas instâncias do setor público, em particular com a Secretaria de Segurança Pública e Comandos das UPPs);

4) Aprendizado contínuo (flexibilidade, inovação e mecanismos de monitoramento e avaliação);

5) Transitoriedade (meta de integração plena das áreas ao conjunto da cidade, considerando indicadores de cidadania e bem estar por territórios específicos, regularizando o fluxo das ações das estruturas de gestão pública da cidade e do estado). Os eixos e temas estratégicos do programa seguem representados abaixo.

**Figura 5.2 Eixos e temas estratégicos da UPP Social**



Fonte: Documentos da gestão interna da UPP Social.

O esquema acima ressalta as duas ideias que servem de base para a UPP Social: a ideia de **pacificação** e a ideia de **integração**. Entre elas estão os três eixos do programa, (i) Desenvolvimento Social, ii) Estado Democrático e Cidadania e iii) Desenvolvimento Urbano. Para cada eixo foram listadas áreas de atenção, indicando o entendimento do programa sobre o significado dos eixos. Em outras palavras, para consolidar a pacificação e promover a integração das políticas, a UPP Social precisa atuar em três frentes (eixos), que reúnem um conjunto de áreas/temas de atenção.

Todos os aspectos até então destacados (os objetivos, a missão, o modelo de atuação e os eixos estratégicos) mostram que a UPP Social parte de um plano, de uma formulação relativamente complexa. A operação foi planejada com uma estrutura de gestão cujo centro é a “**Unidade de Gestão Central**”, que coordena o trabalho das três áreas do programa: a área de gestão institucional (GI), a área de gestão territorial (GT) e a área de gestão de informação (GInfo).

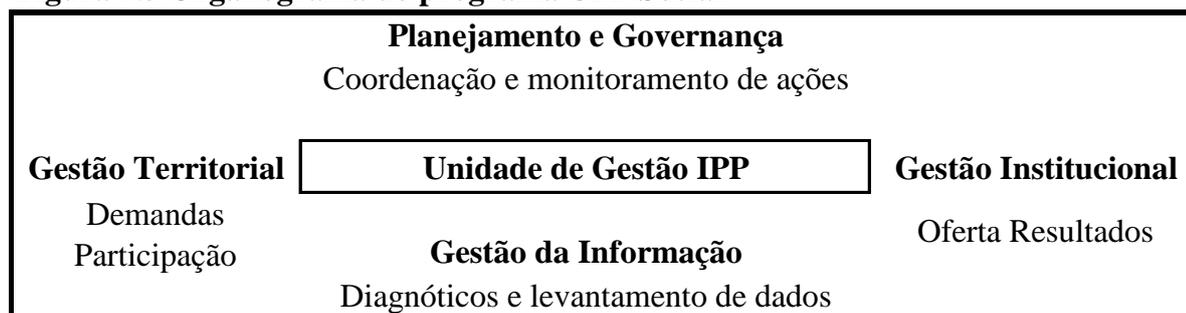
A **Gestão Institucional** (GI) atua na interlocução junto às secretarias da prefeitura, órgãos municipais e demais instituições envolvidas com o programa. Faz parte da GI uma subárea chamada de Mobilização e Parcerias, que tem a função de articular as dimensões

social, urbana e cidadã com a dimensão econômica, pois se entende que não somente com o setor público precisa haver articulação, mas também com as empresas do mercado. O objetivo é impedir que os “territórios pacificados” não sejam novamente dominados pelos grupos deles expulsos. Dessa forma, foi criada a subárea Mobilização e Parcerias, cuja finalidade seria estabelecer parcerias e projetos com a iniciativa privada e a sociedade civil.

A **Gestão Territorial** (GT) é responsável pelo trabalho das equipes nos territórios em que o programa é implementado, ou seja, são as equipes da GT que lidam diretamente com o público alvo da UPP Social. Vale ressaltar que o trabalho das equipes nos territórios foi formulado para não ser estático. 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. Nas palavras de um dos gestores entrevistados durante a pesquisa: *“A UPP Social se diferencia das outras políticas sociais porque foi formulada para ser temporária. Quando as políticas implementadas nas favelas estiverem integradas e houver coordenação entre elas, o programa não terá mais razão de ser e deve deixar de existir.”*

Finalmente, a **Gestão de Informação** (GInfo) tem a função de sistematizar e produzir informação sobre os territórios alvo do programa. A equipe da GInfo é interdisciplinar: formada por geógrafos, cientistas sociais e economistas, cuja principal função é reunir informação sobre as áreas atingidas pelo programa, produzir mapas com informações georreferenciadas e prover a coordenação com dados que dêem subsídios para a tomada de decisão. A UPP Social também conta com uma assessoria de comunicação na sua estrutura. A figura 5.3 ilustra o organograma do programa.

**Figura 5.3 Organograma do programa UPP Social**



Fonte: Levantamento realizado pela autora no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)

Na estrutura do programa não existe hierarquia entre as três subáreas. A GI, a GT e a GInfo foram formuladas tendo papéis bastante distintos, mas com a mesma importância no escopo da política. No entanto, a análise do processo de implementação, que será feita no capítulo 6, vai mostrar que, na prática, o peso atribuído a cada subárea do programa variou bastante.

Para agilizar a operacionalização das suas ações (contratar equipes, serviços, adquirir equipamentos, entre outras ações), a UPP Social celebra uma parceria com a instituição ONU Habitat48, com duração prevista de um ano. O organismo da ONU foi escolhido por ser considerado sem viés político, com foco no desenvolvimento urbano e competência reconhecida através das ações que desenvolve na América Latina e no Caribe. Além disso, a ONU Habitat já tinha parceria firmada com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o que permitia acelerar o trâmite burocrático para realização do convênio entre as duas instituições.

O convênio com a ONU Habitat permitiu que a equipe do projeto fosse ampliada. A primeira seleção conduzida pelos representantes da organização no RJ e a coordenação da UPP Social aprovou 27 pessoas, assim distribuídas: seis pessoas alocadas na área de gestão institucional (GI), sendo duas na subárea de mobilização e parcerias, três pessoas para a área de gestão da informação (GInfo) e 20 pessoas para comporem as equipes de campo, sob a coordenação da área de gestão de territórios (GT). Em cada área beneficiada era alocada uma dupla formada por um coordenador e um assistente, às vezes dois assistentes, e todas as equipes trabalhavam em duas comunidades.

Outro elemento importante sobre a UPP Social diz respeito ao papel do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio). O IPP é uma autarquia da Prefeitura, portanto, uma entidade que tem autonomia para realizar suas atividades técnicas, mas que presta contas ao governo municipal. O IPP é uma instituição que tem a finalidade de fornecer informações sobre a cidade do Rio de Janeiro, de maneira a subsidiar a Prefeitura na elaboração de políticas públicas para a cidade.

Nesse sentido, não cabe ao IPP realizar nenhuma atividade fim, mas produzir dados que auxiliem o planejamento das ações daqueles que executam as políticas da prefeitura. Da mesma forma, **o programa UPP Social não é responsável pela execução de nenhum serviço público**. Faz parte das suas atribuições identificar a sobreposição de projetos e as principais demandas da população, monitorando o andamento das políticas nos territórios.

---

<sup>48</sup> “O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ONU-HABITAT, é a agência da ONU com o mandato de promover cidades social e ambientalmente sustentáveis com o objetivo de prover moradia adequada para todos e todas. A partir da parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, através do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, a ONU-Habitat apoiará o programa UPP Social.” Fonte: .

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.

Com o intuito de esclarecer como se deu o processo de formulação da UPP Social e como foram pensados seus principais conceitos, os gestores das áreas de Gestão Institucional e Gestão de Território<sup>49</sup> foram entrevistados pela pesquisadora durante o levantamento de dados. Segundo um dos gestores, um dos pontos de atenção da UPP Social é justamente a ideia que serve de pano de fundo para a política, qual seja, a integração entre a área formal e a área não-formal da cidade, em outras palavras, o asfalto e a favela. Mas quando indagados sobre o que significa exatamente essa integração e que parâmetros usar para medi-la, ficou claro que essas perguntas não tinham respostas, razão pela qual, passou a ser quase impossível para a coordenação da UPP Social construir indicadores de monitoramento e avaliação do programa.

Segundo Motchi, gerente da área de gestão institucional do programa, ainda no âmbito do desenho da política, a UPP Social pretende atuar no sentido de corroborar para uma gestão pública de maior qualidade. Assim, fez parte do planejamento da UPP Social criar um portal na internet ([www.uppsocial.org](http://www.uppsocial.org)) contendo todas as informações disponíveis sobre as áreas em que o programa atua. O objetivo é tornar essas informações acessíveis e compartilhá-las com o grande público. Somado a isso, a coordenação da UPP Social pretende acompanhar as ações das diversas áreas do governo (saúde, educação, assistência, cultura, trabalho, etc.) de maneira a integrar as distintas políticas em execução.

No entanto, a própria gestora do programa reconhece que a primeira experiência da UPP no morro Santa Marta, localizado no bairro de Botafogo, embora tenha conseguido expulsar da favela grupos de criminosos armados, ainda precisa ser muito aprimorada, principalmente no que se refere às questões relativas à proteção social. A taxa de desemprego entre os jovens, por exemplo, continua alta, embora haja oferta de cursos de qualificação na comunidade. A UPP Social, segundo a gestora, pretende fazer os ajustes necessários para que esse tipo de situação seja superada.

---

<sup>49</sup> Daniela Motchi, gestora de Gestão Institucional; Tiago Borba, gestor de Gestão de Território.

Segundo o gerente da área de gestão de território, Tiago Borba, entrevistado para o levantamento de dados dessa pesquisa, a UPP Social foi pensada para estar muito próxima da UPP: valorizar o trabalho da polícia, fortalecendo sua permanência no território, “desafogar” a polícia, que acaba sendo constantemente requisitada para resolver demandas que não lhe cabem (socorrer alguém doente, levar uma grávida ao hospital, resolver questões como abandono de crianças, etc.), e instrumentalizá-la para que possa encaminhar essas demandas para os órgãos competentes. Indagado sobre como esse trabalho é feito na prática, o entrevistado respondeu que ainda não existe um padrão de atuação definido. Cada comunidade e cada batalhão têm suas especificidades e a UPP Social se propõe conhecer a fundo as especificidades de cada lugar. Nesse sentido, segundo ele, o fato da sede do programa ser o IPP pode representar um aspecto positivo, já que o Instituto se constitui numa das principais fontes de informação sobre favelas do Rio de Janeiro.

No próximo capítulo será apresentada a análise do processo de implementação da política, com base em pesquisa exploratória e na literatura utilizada para o arcabouço teórico desse estudo. Por ora, vale destacar que a UPP Social é um projeto considerado ambicioso, porque pretende atuar no sentido de diminuir a fragmentação das políticas públicas. É também um projeto inovador, porque para isso propõe um novo modelo de gestão. É coordenado por uma instituição pública e atua em áreas da cidade marcadas por uma história de segregação social, as favelas cariocas.

## **6 O EXPERIMENTO UPP SOCIAL: A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO**

## 6.1 Implementando e reformulando uma inovação institucional

O estudo das políticas públicas é inevitavelmente interdisciplinar. Conceitos do direito, da economia, da gestão pública, da sociologia e de outros campos do conhecimento são freqüentemente utilizados por pesquisadores e gestores de políticas. No entanto, o estudo das políticas públicas enquanto disciplina que se propõe entender o *Estado em ação*<sup>50</sup> pode ser considerada uma das mais recentes áreas da ciência política. A análise das políticas públicas permite, ao contrário de uma abordagem ampla e global sobre o Estado, obter uma perspectiva minuciosa e detalhista sobre ele (MULLER, 2010).

Essa pesquisa vem analisando as duas etapas da política: a **formulação**, que consiste em planejá-la, identificar alternativas e selecionar as opções, e que foi objeto do capítulo V, e a **implementação**, que consiste no processo de por em prática a política. A ênfase, no entanto, é dada à implementação, por se tratar do momento onde a política é testada e ajustada. A fase de implementação é, portanto, uma etapa especialmente importante para o êxito do projeto em estudo. A análise das dificuldades enfrentadas no processo de implementação são o objeto deste capítulo.

Esta seção tem duas finalidades: i) analisar a implementação da política pública que serve de estudo de caso para esse trabalho e ii) pontuar alguns aspectos sobre a cobertura que a mídia fez do programa durante o período do trabalho de campo, com o objetivo de captar se a opinião pública influenciou o processo de implementação da UPP Social de alguma maneira.

Com a vinda da UPP Social para o IPP, foi deslocado para esse Instituto o pessoal envolvido com o programa: coordenadores, gestores de áreas, equipes de campo, equipe de comunicação e representantes da ONU Habitat. Assim, o IPP passou a ser freqüentado diariamente por um grande número de pessoas e viu sua rotina interna ser transformada. Com o intuito de fortalecer e aproximar o programa das equipes de técnicos do Instituto, o novo presidente determinou que a UPP Social fosse **o programa prioritário** da instituição e autorizou seus gestores a solicitar o apoio de todas as gerências, principalmente da Diretoria de Informações da Cidade (DIC), cujo perfil é importante mencionar resumidamente.

A DIC é uma diretoria estratégica no IPP em função das informações que produz; prova disso é que foi uma das únicas diretorias que teve sua coordenação substituída e indicada pelo recém empossado presidente, Ricardo Henriques (2011). A DIC é uma diretoria interdisciplinar; a maioria dos profissionais são geógrafos, mas há também estatísticos e

---

<sup>50</sup> A esse respeito ver Pierre Muller (2010).

economistas. Na DIC existe um grupo que se dedica exclusivamente a estudar as áreas de assentamento precário (favelas) da cidade, com foco no monitoramento da sua expansão. Por exemplo, faz parte do trabalho desse grupo, através de imagens aéreas, definir e produzir pareceres que permitam a outras secretarias da prefeitura (secretaria municipal de urbanismo, de conservação, COMLURB, encarregada pela coleta de lixo, etc.) realizar seu trabalho (por exemplo, produzindo alvarás de funcionamento, determinando a remoção de pessoas em áreas de risco, etc.).

Trata-se, portanto, de uma Diretoria muito requisitada pelo público interno (as outras secretarias e órgãos da prefeitura, além do próprio prefeito.), externo (entidades de todo tipo, empresas, ONG, etc.) e com uma rede de contatos extensa. Para facilitar o entrosamento entre a UPP Social e a DIC, o gerente da área de informação sobre assentamentos precários também assumiu a coordenação da área de Gestão da Informação (GInfo) do programa, acumulando assim as duas funções na instituição e garantindo que a equipe do programa UPP Social tivesse acesso às informações produzidas pelos técnicos do IPP.

Pode-se dizer que o programa UPP Social priorizou conhecer de perto as especificidades de cada território e várias estratégias foram experimentadas com essa finalidade. A realização do **Fórum da UPP Social** marca o lançamento do projeto no território, mas é considerado o segundo passo da implementação do programa. O primeiro passo consiste em uma visita feita pelos agentes de campo no território para conhecer a unidade da UPP na área, os principais equipamentos públicos, as associações de moradores, ou seja, mapear grosso modo a comunidade onde o programa será implementado.

Em seguida, os agentes de campo passam por uma atividade chamada de “oficina interna”, que consiste na apresentação, pela subárea de informação do programa (GInfo), de um conjunto de dados e informações sobre o território beneficiado, sistematizadas em um documento chamado de “Guia do Território”. Tal guia apresenta os seguintes dados: localização e legislação que regulamenta aquele espaço, programas de urbanização implementados, dados de demografia e indicadores sociais e urbanos sobre a área quando existem.

O documento “guia do território” deveria acompanhar os agentes durante todo o trabalho e a ideia é que as informações fossem atualizadas na medida em que eles fossem conhecendo a favela. Também fazia parte do guia um conjunto de mapas sobre o território em questão, a saber, mapas de localização, de equipamentos públicos, de áreas de risco no território, etc. Graças ao trabalho da DIC foi possível confeccionar mapas com informações georeferenciadas, que se transformaram em um grande diferencial durante o processo de

implementação do programa. Constantemente, em diversas visitas e atividades em parceria com outros programas, foi solicitado a um membro da UPP Social um mapa específico. A pesquisa identificou que muitas instituições que atuam nas comunidades e na própria Prefeitura do Rio de Janeiro não dominam a técnica do georeferenciamento ou carecem de técnicos com essa expertise, que como se sabe é de grande valia para o planejamento de políticas públicas.

Abaixo, a título ilustrativo, seguem duas tabelas e um mapa. A primeira tabela (tabela 6.1) apresenta informações de faixa etária em cada uma das 19 áreas em que a UPP e a UPP Social foram implementadas. A segunda (tabela 6.2) traz informações sobre pessoas alfabetizadas e ambas mostram uma comparação com o município do Rio de Janeiro. O mapa mostra os equipamentos públicos da comunidade Chapéu-Mangueira e Babilônia, localizada no bairro do Leme. Para cada favela em que o programa atua, mapas como esse foram confeccionados.

**Tabela 6.1 - População nas UPPs/UPPs Social por faixa etária**

UPP/UPP Social	Faixa Etária									
	0 a 14		15 a 29		30 a 64		65 +		Total	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Andaraí	2.574	27%	2.708	28%	3.924	40%	498	5%	9.704	100%
Batan	4.480	25,5%	4.588	26,1%	7.396	42,1%	1103	6,3%	17.567	100%
Borel	3.440	27%	3.641	28%	5.144	40%	590	5%	12.815	100%
Chapéu Mangueira/Babilônia	893	24%	967	26%	1.699	45%	181	5%	3.740	100%
Cidade de Deus	12.484	27%	12.349	27%	18.760	40%	2.893	6%	46.486	100%
Complexo da Penha	11.771	24%	16.970	35%	17.881	37%	2.351	5%	48.973	100%
Complexo do Alemão	15.710	27%	16.664	29%	23.455	40%	2.601	4%	58.430	100%
Escondidinho/Prazeres	1.311	26%	1.569	31%	1.937	38%	248	5%	5.065	100%
Fallet/Foqueteiro/Coroa	2.137	24%	2.505	28%	3.991	44%	380	4%	9.013	100%
Formiga	1.177	27%	1.277	30%	1.636	38%	222	5%	4.312	100%
Macacos	5.247	27%	5.250	28%	7.665	40%	920	5%	19.082	100%
Mangueira	5.520	27%	5.556	27%	8.056	40%	1.218	6%	20.350	100%
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	2.741	27%	3.504	34%	3.792	37%	301	3%	10.330	100%
Providência	1.353	28%	1.349	28%	1.925	39%	262	5%	4.889	100%
Rocinha	17.092	25%	21.871	32%	27.919	40%	2.279	3%	69.161	100%
Salgueiro	1.031	31%	993	30%	1.176	35%	145	4%	3.345	100%
Santa Marta	1.022	26%	1.201	31%	1.477	38%	213	5%	3.913	100%
São Carlos	4.140	27%	4.163	27%	6.051	40%	890	6%	15.244	100%
São João	1.904	28%	1.811	27%	2.785	41%	286	4%	6.786	100%
Tabajaras/Cabritos	965	22%	1.304	30%	1.905	43%	225	5%	4.399	100%
Turano	3.305	27%	3.502	29%	4.615	38%	636	5%	12.058	100%
Vidigal / Chácara do Céu	2.563	25%	2.790	27%	4.521	44%	498	5%	10.372	100%
<b>Total</b>	<b>102.860</b>	<b>26%</b>	<b>116.532</b>	<b>29%</b>	<b>157.710</b>	<b>40%</b>	<b>18.940</b>	<b>5%</b>	<b>396.042</b>	<b>100%</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	19%		24%		46%		10%		100%	

Fonte: Dados do Censo Demográfico (2010) - IBGE

A tabela acima (6.1) revela que a população das favelas beneficiadas pela UPP e UPP Social é jovem: 55% das pessoas tem entre 0 e 29 anos de idade, dentre os quais 28% tem entre 15 e 29 anos. No município do Rio de Janeiro, esses percentuais são de 43% e 24%

respectivamente. Na ponta da pirâmide estão os idosos: enquanto que nas favelas, em média, apenas 5% da população tem 65 anos ou mais de idade, em toda a cidade esse percentual é 10%, o dobro, portanto. Esses dados sinalizam para a discrepância entre o município e as favelas da cidade: enquanto na cidade a tendência é que famílias sejam cada vez menores (1 filho), nas áreas pobres se observa um crescimento da natalidade e uma esperança de vida menor, já que apenas uma pequena parcela da população atinge 65 anos de idade.

**Tabela 6.2 - Pessoas Alfabetizadas e Não Alfabetizadas com 15 anos ou mais de idade nas UPPs/UPPs Social**

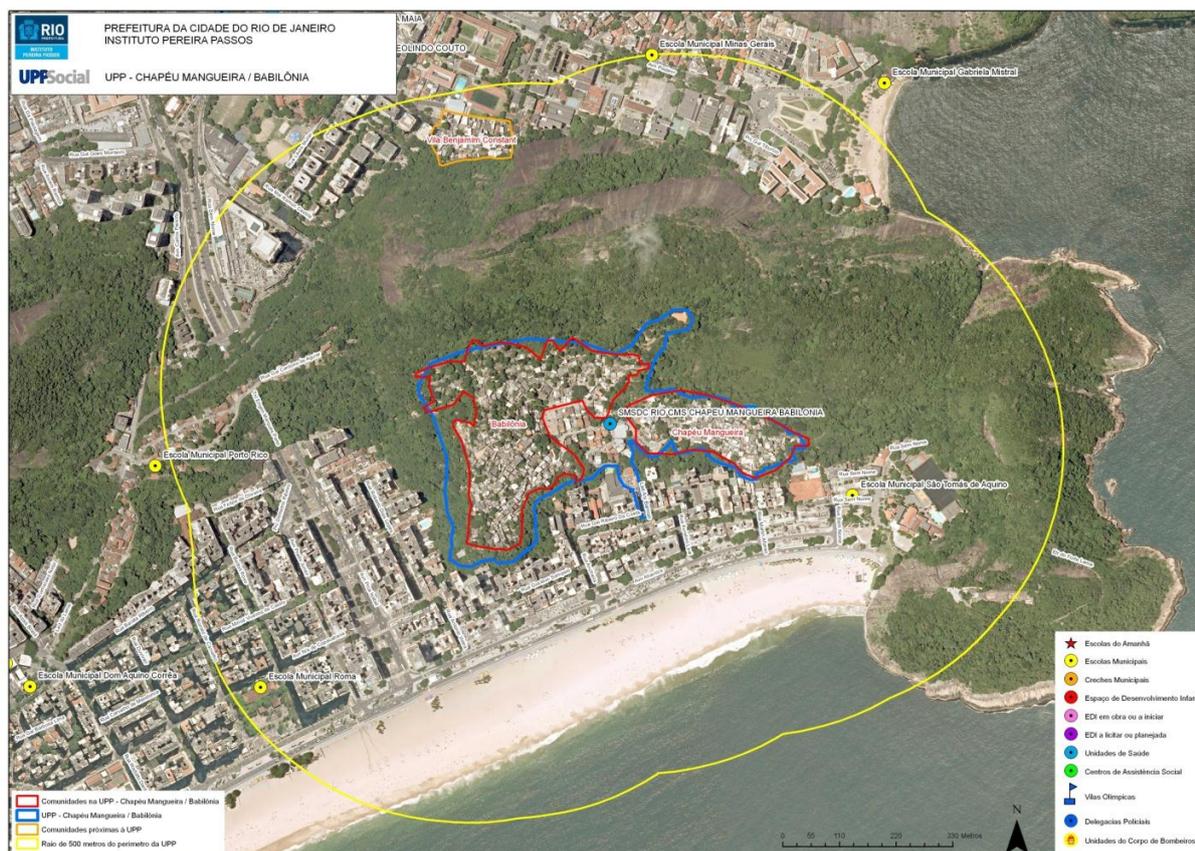
UPP/UPP Social	Pessoas com 15 ou mais anos					
	Alfabetizadas		Não Alfabetizadas		Total	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Andaraí	6.594	92,5%	536	7,5%	7.130	100%
Batan	3.060	91,9%	270	8,1%	3.330	100%
Borel	8.727	93,1%	648	6,9%	9.375	100%
Chapéu Mangueira/Babilônia	2.510	88,2%	337	11,8%	2.847	100%
Cidade de Deus	3.645	92,5%	297	7,5%	3.942	100%
Complexo da Penha	35.188	94,6%	2.014	5,4%	37.202	100%
Complexo do Alemão	39.451	92,3%	3.269	7,7%	42.720	100%
Escondidinho/Prazeres	3.556	94,7%	198	5,3%	3.754	100%
Fallet/Foqueteiro/Coroa	6.592	95,9%	284	4,1%	6.876	100%
Formiga	2.916	93,0%	219	7,0%	3.135	100%
Macacos	12.616	91,2%	1.213	8,8%	13.829	100%
Mangueira	13.827	93,2%	1.003	6,8%	14.830	100%
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	7.111	93,6%	486	6,4%	7.597	100%
Providência	3.270	92,5%	266	7,5%	3.536	100%
Rocinha	48.566	93,3%	3.503	6,7%	52.069	100%
Salgueiro	2.173	93,9%	141	6,1%	2.314	100%
Santa Marta	2.648	91,6%	243	8,4%	2.891	100%
São Carlos	10.504	94,6%	600	5,4%	11.104	100%
São João	4.677	95,8%	205	4,2%	4.882	100%
Tabajaras/Cabritos	3.240	94,4%	194	5,6%	3.434	100%
Turano	3.965	92,7%	310	7,3%	4.275	100%
Vidigal / Chácara do Céu	7.277	93,2%	532	6,8%	7.809	100%
<b>Total</b>	<b>232.113</b>	<b>93,3%</b>	<b>16.768</b>	<b>6,7%</b>	<b>248.881</b>	<b>100%</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>97,1%</b>		<b>2,9%</b>		<b>100%</b>	

Fonte: Dados do Censo Demográfico (2010) - IBGE

A tabela 6.2 apresenta informações de pessoas alfabetizadas e não alfabetizadas com 15 anos ou mais de idade segundo área com UPP e UPP Social. Trata-se de um dado importante para analistas e gestores públicos por ser um indicador de desenvolvimento social. Conforme mostra a tabela, em média, 6,8% das pessoas com 15 anos ou mais de idade são analfabetas nas favelas analisadas, com destaque para a UPP Chapéu-Mangueira/Babilônia onde esse percentual atinge 11,8%. No município do Rio de Janeiro esse percentual é bem

menor (2,9%), indicando uma diferença que provavelmente tem impactos em outras áreas da vida social.

**Mapa 6.1 - Equipamentos públicos das comunidades Chapéu-Mangueira e Babilônia**



Conforme mostra o mapa, a linha em vermelho delimita as duas comunidades que formam a UPP Chapéu-Mangueira e Babilônia. O traçado em azul é o perímetro da UPP, que extrapola as áreas das duas comunidades. Entre elas existe uma unidade de saúde (Centro Municipal de Saúde Chapéu-Mangueira e Babilônia) e em um raio de 500m do perímetro da UPP (linha em amarelo), existem cinco escolas municipais. À primeira vista pode-se pensar que a oferta de unidades de ensino seja muito grande e, de fato, é grande, mas essa informação precisa ser qualificada antes de qualquer análise. Por exemplo, dentre as seis escolas, duas estão localizadas no bairro da Urca, separado do Leme por um enorme morro que impossibilita que se percorra o trajeto a pé. Portanto, é preciso usar algum outro meio de transporte para chegar até a escola, concorrer a uma vaga com as crianças que moram mais perto, etc. Além disso, nenhuma das cinco escolas oferece o ensino médio, já que as unidades presentes são de competência do município, responsável apenas pelo ensino fundamental.

Feito o levantamento inicial, o próximo passo da implementação do programa é a realização do **Fórum da UPP Social** na comunidade beneficiada. O Fórum marca a chegada do programa no território e tem como principais objetivos apresentar a coordenação do programa, as equipes de campo e explicar no que consiste a UPP Social para todos que vivem ou trabalham na comunidade. Todas as secretarias da Prefeitura, as instituições e grupos que atuam na área, além dos moradores, são convidados a participar. A última parte do Fórum é aberta ao público, que pode fazer perguntas ou comentários aproveitando a presença das autoridades no evento.

Durante o período em que a autora prestou consultoria para o programa, dos 16 Fóruns realizados pela UPP Social, participou de 13. Embora cada Fórum tivesse suas particularidades, todos tinham pontos em comum, por exemplo, a presença das mulheres sempre foi expressiva. Lideranças comunitárias, diretoras de escolas, professoras, agentes de saúde, donas de casa, entre outras, participavam ativamente das reuniões. Os jovens também se faziam presentes. Nem todos se pronunciavam, a maior parte ouvia e observava a reunião, e em algumas favelas era claro que eram jovens ou egressos do tráfico ou ainda a serviço dele. Além disso, pode-se dizer que na maioria dos Fóruns, os pleitos dos participantes eram conhecidos dos presentes (o poder público e a própria comunidade), indicando que eram demandas antigas. Enfim, em todas as ocasiões, o Fórum deu indícios de como seria implementar o programa no território.

No Fórum da UPP Social na Cidade de Deus, por exemplo, a igreja onde aconteceu o evento estava lotada de representantes de instituições que atuam na área, sinalizando que se tratava de uma comunidade bastante organizada e com histórico de participação social consolidado. No Morro São João, em função de recentes episódios de violência envolvendo policiais e moradores, a tensão durante todo o Fórum era evidente, até porque essa comunidade tem um histórico de muito conflito entre traficantes de facções rivais e a polícia militar. Ali praticamente não havia nenhuma entidade atuando e parte da favela era extremamente pobre.

Num cenário bastante diferente aconteceu o Fórum da UPP Social no Vidigal. Comunidade situada numa das áreas mais nobres da cidade (entre os bairros Leblon e São Conrado), o Vidigal se diferencia por ter moradores antigos, que criaram seus filhos e netos ali, além de artistas, turistas e pessoas que antes viviam em outros bairros da cidade, mas que agora não podem mais arcar com o custo de um aluguel de bairros da zona sul. Trata-se, portanto, de uma população heterogênea, boa parte instruída, muitos com experiência de

organização comunitária em outras áreas populares e que sabe expressar seus anseios e demandas com propriedade.

Depois de realizado o Fórum, o trabalho de identificação de demandas e articulação com os outros órgãos da prefeitura começa. Resumidamente, o trabalho consiste no seguinte: os agentes de campo percorrem o território, elencando os problemas (demandas) ressaltados pela população, descrevendo brevemente o histórico de cada demanda e identificando os prováveis envolvidos. Em seguida, as demandas são sistematizadas e repassadas à área de Gestão Institucional (GI), que tenta qualificá-las— processo que consiste em verificar se já foi cadastrada anteriormente ou se a secretaria responsável já passou alguma informação a seu respeito. As soluções dessas demandas devem ser articuladas com o(s) órgão(s) responsável pelo encaminhamento daquele problema.

No entanto, o desafio é enorme. Cada grupo, ou toda instituição envolvida no processo de implementação, seja o setor público (as Secretarias Estaduais, Municipais ou as Polícias), o setor privado ou a sociedade civil organizada (OnGs, Associações ou Igrejas) têm sua própria cultura organizacional. Equilibrar as diferenças entre elas, de maneira que convirjam para a mesma direção, é extremamente difícil e saber como cada instituição irá imprimir sua cultura na prática é uma incógnita.

Para esclarecer como a coordenação do programa pretendia atingir os objetivos da UPP Social, entrevistamos o coordenador e os gestores<sup>51</sup> do programa. Observou-se que os entrevistados deram mais destaque nos seus discursos às ideias que norteiam o programa e se referiram pouco às estratégias para operacionalização das mesmas. Para o gerente da área de Gestão do Território, a UPP Social é a possibilidade de existir qualidade na governança e gestão do setor público. A proposta do programa se diferencia das demais políticas implementadas pelo poder público porque propõe uma coesão/integração das ações. Nas palavras do gestor: *“Depois da retirada de grupos armados, vinculados ao tráfico de drogas e às milícias, é possível estabelecer novas relações entre a favela e o setor público, as polícias, o setor privado e outras instituições”*. Vale fazer menção a um discurso feito pelo Presidente do IPP, Ricardo Henriques, que insistia em não ser correto falar em “ausência” do Estado nas favelas da cidade, mas sim na falta de qualidade e pouca amplitude de sua participação.

A questão da qualidade dos serviços prestados pelo Estado nesses territórios foi relacionada, pelos entrevistados, com o tempo de permanência dos mesmos. Antes da

---

<sup>51</sup> Foram entrevistados o diretor da Diretoria de Projetos Especiais do IPP, José Marcelo Zachi, e os gerentes das áreas Gestão Institucional, Daniela Motchi, e Gestão de Território, Tiago Borba, todos membros da equipe desde o início (2010) do programa.

implementação das UPPs nas favelas, a presença de criminosos armados impedia que os serviços públicos tivessem continuidade, fossem monitorados e aprimorados. A integração da favela à cidade passa a representar a possibilidade de propiciar as condições para a sustentabilidade das ações implementadas pela UPP Social. No entanto, nas palavras da gestora da área de Gestão Institucional (GI) do programa: *“O que é articular ações no território? Não se sabe exatamente. É algo novo para o Estado”*.

A UPP Social pretende atribuir qualidade à ação do Estado. A ideia é a gestão pública de qualidade, o que implica em planejamento e resultados das ações. Entretanto, os gestores reconhecem que na prática cotidiana essa integração não acontece de forma fluida, principalmente porque as instituições não trabalham coordenadamente e utilizando todas as informações disponíveis para qualificar suas ações.

Questionado sobre as razões para a falta de integração, um dos gestores apontou a ingerência política como um dos aspectos que mais dificulta o sucesso das políticas públicas. Tradicionalmente a área social no governo do Estado e na Prefeitura é um campo onde o “apadrinhamento político” é uma prática constante. A troca permanente de liderança e a falta de um quadro próprio de pessoal impossibilitam o acúmulo de conhecimento e a troca de informações entre as organizações envolvidas, o que gera custos e desperdícios enormes para a instituição estatal. Isto pode ser ilustrado pelo fato de que, entre os anos de 2000 a 2007, a Secretaria de Assistência Social do Governo do Estado do Rio de Janeiro mudou de nome, de estrutura e de Secretário sete vezes.

O programa UPP Social foi criado para ser um desdobramento da política das UPPs. Nesse sentido, deveria fazer parte de um esforço maior que envolve os governos municipal, estadual e federal de melhorar as condições de vida nas favelas na cidade do Rio de Janeiro, começando por aquelas localizadas em regiões da cidade onde vive uma população de classe média e alta ou onde essa população circula (aeroportos, universidades, centros comerciais, etc.).

Segundo o diretor executivo do programa, José Marcelo Zachi, entrevistado pela autora, 2010 foi dedicado à pesquisa e à formulação da UPP Social e o ano de 2011 é o momento do planejamento e da implementação das suas ações. A tabela 6.3 abaixo apresenta as datas de realização dos fóruns da UPP Social e, para efeito de análise, foram inseridas as datas de inauguração das UPPs e a população de cada área segundo os dados do último Censo Demográfico do IBGE (2010). Tais dados expressam os aglomerados subnormais: termo usado pelo IBGE que serve como uma aproximação para as favelas. Porém, a UPP abrange um território maior que as áreas de favelas, portanto, os dados do Censo aqui apresentados

refletem uma estimativa do público alvo da UPP Social (221.138 pessoas) e não da UPP, que é mais abrangente.

**Tabela 6.3 - Cronologia de implementação da UPP Social, data de inauguração das UPPs e população de cada área**

<b>Data de Inauguração da UPP*</b>	<b>UPP</b>	<b>Data do Fórum da UPP Social**</b>	<b>População da área***</b>
19/12/2008	UPP Santa Marta	27/10/2011	3.913
16/02/2009	UPP Cidade de Deus	29/07/2011	47.021
18/02/2009	UPP Jardim Batam	30/09/2011	17.915
10/06/2009	UPP Chapéu-Mangueira e Babilônia	12/08/2011	3.740
23/12/2009	UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	26/08/2011	10.338
14/01/2010	UPP Tabajaras e Cabritos	21/10/2011	4.243
26/04/2010	UPP Providência	10/06/2011	4.889
07/06/2010	UPP Borel	17/06/2011	12.815
01/07/2010	UPP Formiga	14/10/2011	4.312
28/07/2010	UPP Andaraí	23/09/2011	9.704
17/09/2010	UPP Salgueiro	16/09/2011	3.345
30/09/2010	UPP Turano	19/08/2011	12.218
30/11/2010	UPP Macacos	05/08/2011	19.082
31/01/2011	UPP São João	07/10/2011	7.038
25/02/2011	UPP Fallet-Fogueteiro e Coroa	20/05/2011	9.013
25/02/2011	UPP Escondidinho e Prazeres	20/05/2011	5.586
17/05/2011	UPP São Carlos	02/09/2011	15.244
03/11/2011	UPP Mangueira	19/11/2011	20.350
18/01/2012	UPP Vidigal	02/03/2012	10.372
<b>Total</b>	<b>19 favelas</b>	<b>-</b>	<b>221.138</b>

\*Fonte: www.upprj.com

\*\*Fonte: levantamento realizado pela autora no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)

\*\*\* Censo Demográfico do IBGE - 2010

A tabela mostra as datas de inauguração da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), em ordem cronológica, e as datas de realização dos Fóruns da UPP Social: evento que inaugura o programa no território. A comparação entre as diferenças nas datas de inauguração dos dois programas indica que este intervalo variou bastante. Nas quatro primeiras favelas, o Fórum da UPP Social foi realizado mais de dois anos depois que a UPP tinha sido inaugurada (Santa Marta, Cidade de Deus, Jardim Batam e Chapéu-Mangueira e Babilônia). Nas seis favelas seguintes (Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, Tabajaras e Cabritos, Providência, Borel, Formiga e Andaraí) a UPP Social foi implementada entre um e dois anos depois da UPP. Em quatro favelas (Salgueiro, Turano, Macacos e São João) a UPP Social foi implementada entre sete meses e um ano após a UPP, e nas demais (Fallet-Fogueteiro e Coroa, Escondidinho e Prazeres, Vidigal e o complexo de São Carlos) o Fórum da UPP Social aconteceu até seis meses depois da chegada da UPP. A exceção é a favela da Mangueira, onde a UPP e a UPP Social foram inauguradas no mesmo mês (novembro de 2011). Portanto, conforme o planejamento da coordenação do programa, no ano de 2011 uma UPP Social foi implementada em toda área com UPP.

De fato, o projeto UPP Social conseguiu ser inaugurado nas 19 favelas beneficiadas com a UPP, mas as equipes de campo enfrentam desafios e obstáculos ao longo do tempo passado no território, já que o trabalho consiste em percorrer a favela para mapear e recolher as principais demandas da população que reside ou trabalha ali. Trata-se da atividade chamada de “escuta forte”, sistematizada em relatórios diários elaborados pelas equipes de campo.

As favelas são áreas marcadas por todo tipo de carências. Os agentes da UPP Social se deparam com os problemas vivenciados pela comunidade local no seu dia-a-dia. E como esses problemas são muito heterogêneos, mesmo que não seja possível resolvê-los no momento, os agentes precisam ter respostas claras, dispor de informações seguras e consistentes para repassar ao seu público-alvo.

A observação participante que fizemos na UPP Social mostrou que, em função do contato direto dos agentes com os territórios alvo do programa, a área de Gestão de Território (GT) da UPP Social passou a ocupar um espaço privilegiado no processo de implementação da política, na medida em que o programa foi sendo implementado em mais comunidades. Apesar de não haver sido estipulada nenhuma hierarquia entre as três áreas que formam a UPP Social (Gestão Institucional, Gestão de Território e Gestão da Informação), as informações e o dia-a-dia de trabalho dos agentes de campo do programa, registrados em diversos relatórios e discutidos em reuniões de gestão e em reuniões exclusivas com a coordenação, transformaram-se na principal fonte de informação e no diferencial do programa UPP Social.

Assim, a equipe de Gestão Institucional, cujo trabalho é principalmente de articulação e negociação com as outras instâncias da prefeitura, no início da implementação tinha muito respaldo institucional. Contudo, conforme a implementação foi avançando, o setor de Gestão Institucional foi perdendo espaço gradualmente. Enquanto isto o setor de Gestão de Território, por representar o programa nos territórios, tornou-se a área mais valorizada institucionalmente. A área de Gestão de Informação (GInfo), por sua vez, teve uma participação tímida nesse processo. Em verdade, não havia sido formulado nenhum planejamento específico para a área de informações do programa, o que acabou deixando esse setor subutilizado.

Por um lado, essa configuração se explica porque, conforme sugere a pesquisa, **a UPP Social é uma política que se reconfigura na medida em que é implementada.** Por essa razão as informações levantadas quotidianamente pelos agentes de campo tinham tamanha relevância para a coordenação do programa. Por outro lado, no entanto, essa postura da

coordenação do programa acabava gerando tensões entre as equipes porque a experiência do campo parecia divergir dos dados oficiais: as informações que os agentes captavam mostravam a realidade das favelas diversa do que os dados produzidos pelas outras áreas do programa apontavam. Além disso, essa dinâmica acabou mostrando o desafio da política em criar um ambiente que propicie, realmente, a integração entre os agentes a nível micro, no interior do próprio grupo responsável pela implementação da política. No nível macro, que envolve outros agentes da prefeitura, as dificuldades tendem a aumentar.

Se por um lado o trabalho de gestão institucional do programa precisava de mais tempo para realizar suas tarefas, os agentes de campo que percorriam o território diariamente, e que eram confrontados com a multiplicidade de problemas que afligem os moradores de favelas, precisavam dispor de respostas rápidas para os seus interlocutores. Aos poucos esse desequilíbrio entre as duas áreas do programa (agentes de campo e gestores institucionais) criou tensões internas no IPP, que de uma maneira geral se manifestaram durante todo o período de nossa pesquisa de campo.

Assim, embora a ideia de integração seja central no desenho da política UPP Social, tornou-se também o principal obstáculo da sua implementação. Reunir e compatibilizar informações sobre as ações da prefeitura, função da área de Gestão Institucional (GI), mostrou ser uma tarefa árdua. A multiplicidade de cadastros, a falta de atualização dos dados, inclusive dos dados divulgados em sites oficiais, e a grande assimetria de informações, tornaram o trabalho da subárea permanentemente incompleto, portanto, pouco utilizado na prática diária dos agentes de campo do programa. Dessa maneira, os problemas de articulação interna entre os funcionários da UPP Social foram crescendo durante a sua atuação cotidiana.

No intuito de qualificar as informações sobre o trabalho da prefeitura, a gerência de Gestão Institucional (GI) elaborou e enviou a cada secretaria municipal um roteiro de perguntas sobre o que cada uma realizava no território, os aspectos positivos e negativos do trabalho e sugestões de como aprimorar as ações. Paralelamente, seguindo uma determinação do Prefeito, cada Secretário indicou um “ponto focal”, uma pessoa que seria o interlocutor da secretaria com a equipe da UPP Social. A finalidade foi estabelecer um canal contínuo de diálogo entre os diversos setores da Prefeitura e a coordenação do programa. A primeira reunião com os grupos focais aconteceu em meados de abril de 2011 e continuou sendo realizada mensalmente durante todo o levantamento de campo, até junho de 2012.

De fato, utilizar e produzir informação de qualidade é um dos aspectos essenciais do processo de implementação da política pública. As reuniões mensais com os pontos focais das secretarias tinham a finalidade de validar e compartilhar informação sobre o trabalho da UPP

Social, mas principalmente sobre as ações de cada instituição no território. Esse trabalho de interlocução era parte fundamental da estratégia traçada pelos implementadores para atingir o principal objetivo específico do programa, qual seja, a coordenação e a integração das ações sociais nas áreas beneficiadas pela UPP.

No entanto, apesar de ter fortalecido a relação entre os envolvidos promovendo o diálogo, a prefeitura não caminhou para ações concretas de intervenção nos territórios, porque seus pontos focais eram interlocutores mediadores, sem poder decisório. A UPP Social, por sua vez, não detém o poder de determinar ações concretas e não realiza nenhuma atividade fim. Como nenhum dos lados podia decidir, esse esforço não produziu resultados objetivos ou pelo menos imediatos.

O problema é que, enquanto os agentes que trabalhavam nos territórios precisavam de respostas seguras e repassadas de forma ágil, a área de Gestão Institucional do programa precisava de tempo para realizar seu trabalho, entre outras razões, porque os pontos focais indicados pelos respectivos secretários não eram tomadores de decisão. E eram necessárias várias reuniões para que as decisões surgissem.

A interface da UPP Social com a polícia também não se mostrou eficiente. Vimos anteriormente que a UPP Social tem como um dos seus principais objetivos valorizar e fortalecer o trabalho da polícia nas UPPs. No entanto, na prática, esse trabalho mostrou ser delicado. O histórico de atuação policial nas favelas da cidade sempre foi de confronto e violência. Os agentes de campo da UPP Social não consideravam uma boa estratégia começar o trabalho de implementação do programa na favela, ao lado dos policiais da UPP. E o “estranhamento” era recíproco. Com exceção de alguns casos pontuais, a Secretaria de Segurança Pública do Estado e parte da polícia militar também não concordavam com a ideia de atrelar o trabalho da UPP com o trabalho da UPP Social. Os objetivos desta última não pareciam claros e não se via resultados imediatos das suas ações. **Surgia assim, desde o início de atuação da UPP Social, um problema de articulação entre as equipes do programa e os policiais da UPP.**

Esse cenário sinaliza para a relevância de um bom entrosamento entre as instituições envolvidas no momento da implementação. Seguindo Pierre Muller (2006), neste caso o referencial da política UPP Social é a integração das políticas de segurança e sociais. Contudo, no caso analisado, promover tal integração demandaria refletir e atuar sobre três ideias:

- 1) Primeiro, a ideia de violência, que tem marcado a atuação da polícia nas favelas da cidade e que em algumas UPPs ainda permanece. Por exemplo, recentemente (julho de 2013)

o desaparecimento de um morador da favela da Rocinha (Amarildo) foi noticiado em diversos veículos de comunicação e alvo de uma campanha iniciada por parentes e pessoas próximas a ele, que perguntava “*Onde está o Amarildo?*”. Amarildo foi visto pela última vez na companhia de policiais da UPP da Rocinha, que depois do evento passaram a ser investigados pela polícia. Considerados culpados, estão sendo julgados. Conforme foi visto no capítulo II, tradicionalmente a relação entre polícia e comunidade na cidade do Rio de Janeiro é conflituosa e inúmeros eventos comprovam essa realidade.

2) Segundo, para promover a integração desses espaços seria preciso desconstruir a ideia de ineficiência que marca a atuação do Estado na área social, nas camadas pobres da cidade. A pesquisa realizada para esse estudo, ao usar a técnica da observação participante, se deparou, em diversas ocasiões<sup>52</sup>, com o descrédito do poder público junto à população mais vulnerável, que se sente abandonada e desprovida de direitos. Também o trabalho de “escuta forte” desenvolvido pelas equipes do programa UPP Social identificou áreas das favelas em que a população vive em situação de extrema pobreza, no meio de enormes lixões, sem acesso à infraestrutura básica.

3) Em terceiro lugar, seria preciso criar ou fortalecer os canais de diálogo com a população, encontrar estratégias para legitimar seus pleitos e para garantir que houvesse uma resposta coerente por parte do estado.

**Um balanço de nossa pesquisa aponta para a simultaneidade entre a implementação da política pública e a análise dos seus resultados.** Durante a implementação, os problemas e ajustes são feitos, de maneira que o programa vai se reconfigurando permanentemente. Um exemplo é o levantamento de demandas feito no território pelos agentes do programa. Inicialmente, a determinação da coordenação era de que as equipes descrevessem em detalhe as demandas da população da área para que a equipe da gestão institucional pudesse ter o máximo de informação a respeito da situação. No entanto, na medida em que a implementação foi avançando, embora a UPP Social insistisse na ideia de entender e considerar as especificidades de cada território, ficou evidente que era fundamental ser capaz de padronizar as demandas que chegavam do campo, do contrário o trabalho de articular possíveis soluções com as demais secretarias seria inviável. Padronizar a atuação dos agentes de campo nos territórios e estipular protocolos para se relacionar com as secretarias foram processos complexos, que exigiram várias tentativas e que apontam para **uma das principais características da UPP Social, qual seja, trata-se de um programa que é**

---

<sup>52</sup> Fóruns da UPP Social, reunião no Posto Saúde da Família (PSF) da comunidade do Borel com o coordenador da unidade, visitas aos territórios para realização de reuniões ou oficinas do Mapa Rápido Participativo, etc.

**formulado ao mesmo tempo em que é implementado, num movimento de retroalimentação constante.**

A UPP Social tem como pressuposto a ideia de que as favelas não são todas iguais e que existem importantes diferenças no interior de um mesmo território. Nesse sentido, corrobora com a corrente de análise que entende que, ao contrário do que as políticas sociais tradicionalmente fazem, “o espaço deve ser considerado efetivamente um elemento para análise, móvel, rico em detalhes”. Segundo essa perspectiva, o espaço onde a política é implementada não é homogêneo e a dinâmica própria de cada lugar deve ser considerada (KOGA, 2003).

As diferenças entre as comunidades podem ser de ordem “natural”, como aquelas relacionadas com a topografia da área, e podem ser provocadas pela ação humana. O programa Favela Bairro, implementado pela Prefeitura em 1993, cujo principal objetivo era realizar obras de qualificação urbana (infraestrutura e acessibilidade) nas favelas cariocas, é um exemplo das diferenças de segundo tipo. Foi possível constatar durante o trabalho de campo que as áreas beneficiadas com as ações do programa Favela Bairro detêm um diferencial importante em relação às demais. E as diferenças não são apenas entre as favelas, mas no interior da mesma favela. Em função da presença do tráfico, mas não apenas, em diversas comunidades as obras do programa Favela-Bairro foram interrompidas antes de serem concluídas, criando diferenciações dentro do mesmo território: as localidades que receberam as obras são mais valorizadas pelos moradores que as demais, principalmente porque propiciam a chegada de outros serviços públicos e privados (internet, etc.).

A favela da Rocinha, por exemplo, tem no seu interior diferenças importantes: as áreas mais pobres estão geralmente no alto do morro e as áreas mais abastadas estão mais próximas das suas vias de entrada, com melhores condições de acesso à água e ao transporte público, por exemplo. Por isso, pagam os aluguéis mais caros da favela. A Rocinha também é bastante diferente da favela do Batan, por exemplo. Enquanto a primeira fica entre a zona sul e a zona oeste, as duas regiões mais afluentes da cidade, o que lhe atribui uma enorme visibilidade, a segunda fica localizada na zona norte do Rio de Janeiro, no limite do município com São João de Meriti (Baixada Fluminense). Isto faz do Batan uma área praticamente desconhecida pela maior parte da população e negligenciada pelo poder público. Os dados que seguem abaixo são oriundos do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e comparam os indicadores de infraestrutura urbana de cada uma das favelas em que a UPP Social foi implementada, com o valor médio desses indicadores no município do Rio de Janeiro.

#### 6.4 - Domicílios Particulares Permanentes Conforme Abastecimento de Água

UPP/UPP Social	Água					
	Adequado		Inadequado		Total	
	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Andaraí	2.259	75,5%	734	24,5%	2.993	100%
Batan	1371	96,5%	49	3,5%	1.420	100%
Borel	3.593	96,2%	141	3,8%	3.734	100%
Chapéu Mangueira/Babilônia	1.175	99,7%	3	0,3%	1.178	100%
Cidade de Deus	1.488	88,2%	199	11,8%	1.687	100%
Complexo da Penha	12.730	98,7%	162	1,3%	12.892	100%
Complexo do Alemão	17.471	99,6%	64	0,4%	17.535	100%
Escondidinho/Prazeres	1.568	99,6%	7	0,4%	1.575	100%
Fallet/Foqueteiro/Coroa	2.900	99,9%	3	0,1%	2.903	100%
Formiga	612	47,8%	667	52,2%	1.279	100%
Macacos	5.393	99,4%	35	0,6%	5.428	100%
Mangueira	6.020	98,9%	64	1,1%	6.084	100%
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	3.243	99,2%	25	0,8%	3.268	100%
Providência	1.463	99,9%	2	0,1%	1.465	100%
Rocinha	23.040	98,7%	307	1,3%	23.347	100%
Salgueiro	865	93,4%	61	6,6%	926	100%
Santa Marta	1.169	99,4%	7	0,6%	1.176	100%
São Carlos	4.520	99,6%	19	0,4%	4.539	100%
São João	1.867	99,6%	7	0,4%	1.874	100%
Tabajaras/Cabritos	1.430	98,7%	19	1,3%	1.449	100%
Turano	1.577	94,7%	88	5,3%	1.665	100%
Vidigal / Chácara do Céu	3.403	98,7%	45	1,3%	3.448	100%
<b>Total</b>	<b>99.157</b>	<b>97,3%</b>	<b>2708</b>	<b>2,7%</b>	<b>101.865</b>	<b>100%</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>98,5%</b>		<b>1,5%</b>		<b>100%</b>	

Fonte: Dados do Censo Demográfico (2010) - IBGE

Ao compararmos a média de domicílios com abastecimento de água inadequado nas favelas com UPP Social com a média do município do Rio de Janeiro, constata-se que nas favelas esse percentual é de 2,7%, enquanto que na cidade do Rio de Janeiro a média é de 1,5%. A diferença é de 1,2%. No entanto, observando mais de perto as informações sobre as favelas, encontramos cinco comunidades que apresentam médias muito superiores às demais e ao município do Rio de Janeiro. São elas: Turano (5,3%), Salgueiro (6,6%), Cidade de Deus (11,8%), Andaraí (24,5%) e Formiga (52,2%). Dentre elas, quatro favelas estão localizadas nas zonas norte e uma na zona oeste da cidade (Cidade de Deus). Vejamos se algumas outras informações apontam na mesma direção.

**Tabela 6.5 - Domicílios Particulares Permanentes Conforme Destino do Lixo**

UPP/UPP Social	Lixo					
	Adequado		Inadequado		Total	
	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Andaraí	2.928	97,8%	65	2,2%	2.993	100%
Batan	1.418	99,9%	2	0,1%	1.420	100%
Borel	3.694	98,9%	40	1,1%	3.734	100%
Chapéu Mangueira/Babilônia	1.176	99,8%	2	0,2%	1.178	100%
Cidade de Deus	1.517	89,9%	170	10,1%	1.687	100%
Complexo da Penha	12.217	94,8%	675	5,2%	12.892	100%
Complexo do Alemão	16.102	91,8%	1.433	8,2%	17.535	100%
Escondidinho/Prazeres	1.572	99,8%	3	0,2%	1.575	100%
Fallet/Foqueteiro/Coroa	2.367	81,5%	536	18,5%	2.903	100%
Formiga	1.277	99,8%	2	0,2%	1.279	100%
Macacos	5.255	96,8%	173	3,2%	5.428	100%
Mangueira	5.814	95,6%	270	4,4%	6.084	100%
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	3.265	99,9%	3	0,1%	3.268	100%
Providência	1.441	98,4%	24	1,6%	1.465	100%
Rocinha	22.934	98,2%	413	1,8%	23.347	100%
Salgueiro	924	99,8%	2	0,2%	926	100%
Santa Marta	1.174	99,8%	2	0,2%	1.176	100%
São Carlos	4.416	97,3%	123	2,7%	4.539	100%
São João	1.866	99,6%	8	0,4%	1.874	100%
Tabajaras/Cabritos	1.448	99,9%	1	0,1%	1.449	100%
Turano	1.631	98,0%	34	2,0%	1.665	100%
Vidigal / Chácara do Céu	3.448	100,0%	0	0,0%	3.448	100%
<b>Total</b>	<b>97.884</b>	<b>96,1%</b>	<b>3.981</b>	<b>3,9%</b>	<b>101.865</b>	<b>100%</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>99,3%</b>		<b>0,7%</b>		<b>100%</b>	

Fonte: Dados do Censo Demográfico (2010) - IBGE

A tabela acima trata da coleta de lixo, informação que revela um aspecto importante acerca da qualidade de vida dos indivíduos. A coleta de lixo é considerada adequada quando é feita diretamente, ou seja, quando um agente da COMLURB passa de porta em porta recolhendo o lixo produzido e quando o indivíduo deposita seu lixo em uma caçamba, que será esvaziada pelo agente em dias e horários determinados. A coleta de lixo realizada de qualquer outra forma é considerada inadequada. Quando a coleta de lixo é inadequada, o risco de propagação de doenças, a sensação de desorganização e degradação social aumentam, prejudicando quem vive naquela área. Os dados mostram que no município do Rio de Janeiro menos de 1% (0,7%) dos domicílios têm coleta de lixo avaliada como inadequada, enquanto que nas favelas esse percentual atinge quase 4% (3,9%), sinalizando uma importante diferença entre eles.

Ao analisarmos as informações sobre as favelas, é possível apontar que aquelas situadas na zona sul da cidade apresentam, no geral, médias mais próximas ou até inferiores à média observada no município do Rio de Janeiro. Têm melhores condições de infraestrutura urbana que as demais, as favelas Chapeu-Mangueira e Babilônia (0,2%), Escondidinho e Prazeres (0,2%), Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (0,1%), Tabajaras e Cabritos (0,1%), Santa Marta (0,2%), Vidigal e Chacara do Céu (0%). Dentre as comunidades com coleta de lixo inadequada, cinco se destacam: Mangueira (4,4%), Complexo da Penha (5,2%), Complexo do Alemão (8,2%), Cidade de Deus (10,1%), Falle-Fogueteiro e Coroa (18,5%). Dentre elas, três estão localizadas na zona norte, incluindo os dois complexos<sup>53</sup> (Mangueira, Complexo do Alemão e Complexo da Penha), uma na zona oeste (Cidade de Deus) e uma no centro (Fallet-Fogueteiro e Coroa).

No entanto, seria precipitado concluir que a única razão para a diferença entre as favelas da zona sul e as demais seja a localização geográfica. Outros fatores, como o tamanho e o histórico de violência da área, por exemplo, também influenciam na execução dos serviços públicos. Ainda assim, essas informações podem ajudar a apontar onde é mais urgente intervir, com base em critérios técnicos e que revertam em uma melhora nas condições de vida da população.

A próxima tabela apresenta informações sobre energia elétrica e levanta aspectos interessantes para a discussão.

---

<sup>53</sup> Um complexo é um conjunto de favelas. Na cidade do Rio de Janeiro existem vários complexos, por exemplo: Complexo da Maré, que reúne 16 favelas, e o Complexo do Alemão, com 15 favelas.

Tabela 6.6 - Domicílios Particulares Permanentes por Tipo de Fonte Energética

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	%
Andaraí	1.657	55,4%	772	25,8%	562	18,8%	1	0,0%	2.993	100%
Batan	1.114	78,5%	130	9,2%	175	12,3%	1	0,1%	1.420	100%
Borel	2.817	75,4%	805	21,6%	109	2,9%	3	0,1%	3.734	100%
Chapéu Mangueira/Babilônia	835	70,9%	49	4,2%	294	25,0%	0	0,0%	1.178	100%
Cidade de Deus	1.012	60,0%	459	27,2%	214	12,7%	2	0,1%	1.687	100%
Complexo da Penha	11.298	87,6%	905	7,0%	683	5,3%	6	0,0%	12.892	100%
Complexo do Alemão	9.529	54,3%	6.485	37,0%	1.514	8,6%	7	0,0%	17.535	100%
Escondidinho/Prazeres	1.445	91,7%	118	7,5%	12	0,8%	0	0,0%	1.575	100%
Fallet/Fogueteiro/Coroa	2.275	78,4%	158	5,4%	469	16,2%	1	0,0%	2.903	100%
Formiga	1.178	92,1%	93	7,3%	8	0,6%	0	0,0%	1.279	100%
Macacos	1.270	23,4%	3.076	56,7%	1.080	19,9%	2	0,0%	5.428	100%
Mangueira	3.830	63,0%	1.989	32,7%	264	4,3%	1	0,0%	6.084	100%
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	1.541	47,2%	855	26,2%	868	26,6%	4	0,1%	3.268	100%
Providência	904	61,7%	555	37,9%	5	0,3%	1	0,1%	1.465	100%
Rocinha	20.924	89,6%	2.062	8,8%	349	1,5%	12	0,1%	23.347	100%
Salgueiro	765	82,6%	81	8,7%	78	8,4%	2	0,2%	926	100%
Santa Marta	1.154	98,1%	21	1,8%	0	0,0%	1	0,1%	1.176	100%
São Carlos	3.307	72,9%	824	18,2%	404	8,9%	4	0,1%	4.539	100%
São João	871	46,5%	995	53,1%	6	0,3%	2	0,1%	1.874	100%
Tabajaras/Cabritos	1.078	74,4%	320	22,1%	49	3,4%	2	0,1%	1.449	100%
Turano	1.251	75,1%	302	18,1%	112	6,7%	0	0,0%	1.665	100%
Vidigal / Chácara do Céu	3.172	92,0%	203	5,9%	71	2,1%	2	0,1%	3.448	100%
<b>Total</b>	<b>73.227</b>	<b>71,9%</b>	<b>21.257</b>	<b>20,9%</b>	<b>7.327</b>	<b>7,2%</b>	<b>54</b>	<b>0,1%</b>	<b>101.865</b>	<b>100%</b>
<b>Rio de Janeiro</b>		<b>92,6%</b>		<b>6,0%</b>		<b>1,4%</b>		<b>0,0%</b>		<b>100%</b>

Fonte: Dados do Censo Demográfico (2010) - IBGE

A tabela 6.6 mostra o total e o percentual de domicílios com *energia elétrica proveniente da companhia distribuidora* (com medidor e sem medidor), de *outras fontes* ou *sem energia*. O IBGE considera outras fontes como sendo as fontes de energia solar, eólicas e gerador. No entanto, na prática, sabe-se que essa opção (“outras fontes”) significa que a energia é proveniente de companhia distribuidora, mas que não é computada pela agência fornecedora. No município do Rio de Janeiro, em média 1,4% dos domicílios estão nessa categoria, enquanto que nas favelas esse percentual sobe para 7,2%. Algumas comunidades ultrapassam de longe essa marca: Cidade de Deus (12,7%), Fallet-Fogueteiro e Coroa (16,2%), Andaraí (18,8%), Chapéu-Mangueira e Babilônia (25%) e Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (26,6%). Aqui, chama atenção o fato das duas favelas localizadas na zona sul da cidade (Chapéu-Mangueira e Babilônia e Pavão-Pavãozinho e Cantagalo) apresentarem os mais altos percentuais de domicílios nessa condição (25% e 26,6% respectivamente). Ou seja, o fato de estarem localizadas em bairros da cidade (Leme e Copacabana) onde o acesso a serviços públicos é mais amplo, não implica na disseminação de serviços de energia contratado.

É importante ressaltar, no entanto, que o levantamento realizado pelo IBGE não pretende avaliar a qualidade do serviço ofertado, restringindo-se apenas à existência da

infraestrutura, seja ela legal ou não. Em diversas ocasiões, por exemplo, as equipes de campo relataram problemas graves de interrupção de abastecimento de água e lixões que se formam em vários pontos das comunidades em função da coleta de lixo insuficiente, inclusive em áreas onde o IBGE avaliou a coleta como sendo adequada.

Além disso, como os dados sobre favelas são em geral muito agregados (dados de saneamento básico, coleta de lixo, iluminação pública, entre outros) e a UPP Social valoriza, justamente, conhecer as especificidades da comunidade, muitas vezes foi observado um descompasso entre as informações oficiais e as informações que o campo levantava. Na prática, isso significava que era preciso ter reuniões sistemáticas e temáticas com os agentes de campo, que deviam preencher relatórios e planilhas de acompanhamento para que a coordenação do projeto pudesse se apropriar das informações e ajustar a implementação frequentemente.

A experiência do dia-a-dia mostrou que a implementação da UPP Social é sempre mais complexa que o previsto. Embora cada secretaria da prefeitura tivesse indicado um ponto focal para servir de interlocutor com a equipe do programa, a alta fragmentação e a assimetria de informações, tornava a confecção de um simples banco de dados com informações básicas sobre os programas implementados, em curso ou atrasados, uma tarefa que demandava tempo para ser concluída e sempre passível de erro. Assim, a convivência entre os representantes de diversas secretarias, nas reuniões com os pontos focais tinham o papel de facilitar a troca e atualização de informações entre os gestores.

Com o esforço de reunir as informações dos programas de cada secretaria da prefeitura, ficou evidente a existência de uma multiplicidade de cadastros, a maioria deles desatualizados e de pouca utilidade. Frequentemente era preciso telefonar para o ponto focal e confirmar as informações oficiais.

A função de coordenação da política UPP Social, prevista na sua missão de “*mobilizar e promover a coordenação de políticas e serviços municipais e sua articulação com ações dos governos estadual e federal, comunidades, sociedade civil e setor privado nos territórios da cidade do Rio de Janeiro beneficiados pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)*”, entendida como gestão compartilhada, pareceu, neste momento inicial, como uma impossibilidade. Acaba-se fortalecendo a ideia de que o setor público é moroso e dominado por uma burocracia ineficiente. De fato, a pesquisa sinalizou que a administração pública não é organizada de maneira a propiciar agilidade na tomada de decisões e capacidade de responder rapidamente aos imprevistos. Esse tipo de estrutura acaba frustrando as equipes envolvidas com a implementação das políticas públicas, que para desempenhar bem suas

funções precisam ser dinâmicas e ter capacidade de resposta frente ao que se passa no território.

Na tentativa de produzir informações sobre as favelas e, principalmente, informações que revelassem as diferenças entre os territórios e as especificidades internas de cada um, a coordenação do programa contratou uma consultoria que elaborou o Mapa Rápido Participativo – MRP. O MRP é uma metodologia de levantamento de informações em áreas pobres e periferias de grandes centros urbanos. Ela foi desenvolvida com o intuito de obter dados qualitativos sobre urbanização, áreas de risco, acessibilidade, coleta de lixo, acesso a equipamentos públicos, etc. O MRP é feito por um grupo de pesquisadores: em função do tamanho do território a ser mapeado. Esse grupo pode ter quatro ou mais membros, que durante alguns dias (em média três dias) percorrem o território, portando um mapa da área, fazendo anotações, entrevistando lideranças e preenchendo um roteiro pré-estruturado de informações.

O objetivo principal do MRP foi identificar as áreas da favela onde as condições de vida são mais precárias, diferenciando-as daquelas que estão em um nível intermediário, e de outras onde as condições de vida são melhores. Ao final do levantamento, a favela é pintada com cores que representam essas informações: por exemplo, o vermelho sinaliza as áreas com problemas e o verde aquelas consideradas com melhores condições. Inicialmente, a proposta do MRP agradou as equipes do programa, que consideraram o mapa como um método que sistematizava aquilo que já se fazia na prática cotidiana de trabalho. No entanto, a falta de padrões a seguir, a multiplicidade de informações requisitadas e a pressão de produzir informações em um curto espaço de tempo, fez com que cada equipe levantasse as informações de uma determinada maneira, o que inviabilizou a comparação entre as favelas.

No final, era possível apontar as diferenças dentro do território analisado, mas não era possível garantir a comparação entre territórios diferentes. Não havia como dizer se a pior área do morro São Carlos era mais ou menos precária que a pior área do morro São João, por exemplo. Quando a coordenação do programa entendeu essa limitação do MRP, determinou que as três áreas do programa (GT, GI e GInfo) convergissem esforços no sentido de padronizar as informações que os agentes buscavam no campo e que fosse elaborado um banco de dados que reunisse esses dados. Esse trabalho levou meses de dedicação das equipes que precisaram reavaliar a metodologia e os resultados produzidos pelo MRP. O contrato de consultoria precisou ser renovado duas vezes e até o final do trabalho de campo da nossa pesquisa, os resultados do MRP ainda não tinham sido divulgados.

A experiência do MRP mostrou como a implementação de políticas públicas exige não apenas produzir informação de qualidade, mas capacidade de usar as informações que já existem. Embora as equipes de campo dispusessem de informações repassadas pelas áreas de Gestão Institucional e Gestão da Informação, elas pareciam ser insuficientes e constantemente era preciso buscar outras, criando um círculo vicioso onde havia muita informação disponível, mas pouco resultado alcançado. Nesse sentido, dispor de muita informação tanto pode ser uma ferramenta valiosa, quanto uma cilada perfeita.

Em meados de 2012 o principal idealizador da UPP Social, Ricardo Henriques, deixa a coordenação do programa ao se desligar da presidência do IPP. Um novo gestor é indicado para ocupar o cargo e o programa UPP Social é reconfigurado. A próxima seção apresenta sucintamente o perfil dessa nova gestão.

## **6.2 A fase mais recente da UPP Social: a gestão Eduarda La Rocque (a partir de agosto 2012)**

O levantamento dessa pesquisa foi realizado entre janeiro de 2011 e junho de 2012, período em que a UPP Social era coordenada pelo principal idealizador do programa, Ricardo Henriques e sua equipe. A partir de agosto de 2012, com a chegada da nova presidente do IPP, a UPP Social passa por uma reestruturação. Alguns pontos dessa mudança serão destacados resumidamente. O primeiro diz respeito ao perfil da nova liderança da instituição que abriga o programa, o Instituto Pereira Passos, o que, acreditamos, tem reflexo nos rumos da política UPP Social.

Por indicação do prefeito, em agosto de 2012, a ex-Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, Eduarda La Rocque, assume a presidência do Instituto Pereira Passos e passa a coordenar a UPP Social. La Rocque é economista de formação, com ampla experiência profissional no mercado financeiro. Ocupou o cargo de direção da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) do Rio de Janeiro durante três anos e meio (de 2009 a 2012). Seu trabalho à frente da SMF foi considerado inovador. A implementação do projeto “Nota Carioca”, que ajudou a reduzir a evasão fiscal, e o fato do Rio de Janeiro ter obtido o grau de investimento por três agências internacionais de classificação de risco são marcos da sua gestão.

A mudança da coordenação da UPP Social foi abrupta e causou surpresa na grande maioria dos integrantes do programa, que souberam da notícia através de uma nota na

imprensa. Durante um breve período as gerências das três áreas do programa permaneceram as mesmas, mas depois de três meses o gerente da área Gestão de Território pediu demissão. Três meses depois foi a vez da gerente de Gestão Institucional se desligar do programa. Esses dois coordenadores eram os últimos integrantes da equipe que faziam parte da UPP Social desde a sua formulação original. O único gerente que permaneceu no programa foi o responsável pela área de Gestão da Informação, até por ser o único funcionário concursado do IPP.

Pouco a pouco começaram as alterações no programa UPP Social. Em outubro de 2012, dois meses depois de tomar posse, a presidente do IPP apresentou, em um artigo disponibilizado na página do IPP na internet, sua proposta denominada de “PPP3 - Parceria Público-Privada e com o Terceiro Setor” (LA ROCQUE, 2012). Nas suas palavras:

*“O conceito de PPP3 parte do princípio que para potencializar o crescimento econômico com eficiência e justiça social, as condições necessárias são: igualdade de oportunidades, com liberdade de escolha; e setor público de tamanho adequado e preocupado com criar um sistema de incentivos para quem administra.”* (LA ROCQUE, 2012, página 2.).

Segundo essa ideia, o Estado tem o papel de planejar, estipular as regras de funcionamento do mercado e oferecer condições de infraestrutura adequada para que a sociedade escolha o que deseja. O setor privado tem a agilidade que falta ao Estado e o terceiro setor tem penetração e expertise nas questões sociais e ambientais. O objetivo principal da proposta PPP3 é aumentar a eficiência do setor público (LA ROCQUE, 2012). E essa ideia vai pautar as ações da UPP Social a partir de então.

Em entrevista informal concedida para essa pesquisa, uma gestora do programa explicou que a nova gestão reitera os principais objetivos da UPP Social, que são consolidar a pacificação e integrar as políticas públicas nos territórios com UPP, mas o modo de alcançá-los mudou. Na prática, as mudanças se traduziram por uma determinação do prefeito, segundo a qual a UPP Social não faria mais a coleta de demandas/problemas da população nas comunidades onde o programa é implementado. Não só a atividade de buscar as demandas da população foi suprimida, mas também a realização dos Fóruns e de reuniões com organizações das comunidades deixaram de acontecer.

Ao invés disso, o programa UPP Social passou a ter três atividades principais: 1) agendas de trabalho com Secretarias e Órgãos Governamentais; 2) monitorar as metas

estipuladas pelo prefeito para um conjunto de secretarias da prefeitura; e 3) apoiar o trabalho da Central de Atendimento ao Cidadão – 1746 nas comunidades com UPP Social.

A primeira atividade consiste em estabelecer fluxos de trabalho com as secretarias e os órgãos das três esferas de governo, a esfera federal, estadual e municipal. O objetivo é integrar e potencializar as ações implementadas pelo poder público nas áreas com UPPs.

A segunda nova atividade do programa é monitorar as políticas públicas implementadas pela prefeitura. A atual gestão municipal estipulou áreas prioritárias do governo e determinou como tarefa da UPP Social acompanhar as metas de cada área. Essas áreas são: educação infantil, saúde, habitação, conservação (incluindo a Companhia Municipal de Limpeza Urbana e a RioLuz) e urbanização (incluindo a GeoRio). Para ajudar nessa tarefa, a UPP Social aproximou-se da Secretaria Municipal da Casa Civil, que se tornou um colaborador do programa, auxiliando a coordenação a criar um sistema de monitoramento das metas das secretarias e a estipular suas próprias metas, remodelando os eixos de atuação da UPP Social.

A terceira atividade está relacionada com outro projeto, a Central de Atendimento ao Cidadão – 1746. Trata-se de um serviço prestado pela prefeitura, que consiste em um número de telefone (1746) para onde o indivíduo pode ligar e solicitar a resolução de um problema, como a retirada de entulho, questões relativas à iluminação pública ou ao trânsito, por exemplo.

Feita a solicitação, que é registrada pelos funcionários da Central 1746 em um formulário, cabe à central acionar a outra parte envolvida no caso (a COMLURB, a RioLuz ou o DETRAN) e indicar ao cidadão qual é o procedimento para resolver o problema. A Central 1746 monitora, junto ao órgão envolvido, a resolução do caso, que se transforma em um indicador de eficiência da instituição, impactando nas suas metas mensais. E a meta, quando é atingida, se converte em um bônus salarial ao final de cada mês para os funcionários do setor. O trabalho dos agentes da UPP Social passa a ser divulgar o trabalho da central 1746 nas áreas “pacificadas”, incentivando a população a usar essa ferramenta da prefeitura.

Finalmente, outra mudança destacada pela entrevistada foi a criação de uma quarta área no organograma da UPP Social: a área de Mobilização e Parcerias. Inicialmente, essa era uma subárea de competência da Gestão Institucional (GI), mas na nova gestão ganhou espaço e tornou-se uma área específica do programa. De fato, essa mudança pode estar indicando que o conceito de PPP3, segundo o qual mobilizar o setor privado e estabelecer parcerias com o terceiro setor é central, está sendo implementado.

Entender em detalhes essas mudanças não foi objeto dessa pesquisa, o que, aliás, seria precipitado em função de tais modificações serem muito recentes. Entretanto, é possível vislumbrar que houve mudanças significativas no programa UPP Social as quais trazem alterações importantes no modelo anterior de atuação do programa que acabamos de analisar. Para saber quais os impactos dessa transformação seria preciso acompanhar o programa por mais tempo e avaliar em que medida essa terceira fase se diferencia da fase anterior, quais são seus avanços e dificuldades.

De todo modo, não há como deixar de observar o quanto a política pública percorre um longo caminho até se consolidar como tal. E nesse processo, um elemento parece perpassar todas as etapas: a política. A política não decide sozinha, mas pode influenciar decisivamente todas as etapas da política pública. De maneira que fazer política pública é antes de tudo uma atividade política.

### 6.3 A mídia avalia a UPP e a UPP Social

As notícias e as entrevistas divulgadas pela mídia (jornal impresso, revistas de grande circulação, sites da internet, etc.) durante o período de 12/2011 a 08/2012 também fizeram parte do material analisado para essa pesquisa.

A UPP Social tinha uma assessoria de comunicação que organizava *clippings*, com as notícias veiculadas sobre a UPP Social e sobre assuntos relacionados a ela.. A pesquisadora teve acesso a esse material, que foi categorizado e analisado.

O objetivo desse esforço de análise do material foi saber se a mídia intervém, de alguma maneira, no processo de implementação da política pública analisada. No entanto, dois aspectos devem ser ressaltados desde já:

1 – esse trabalho parte da premissa de que tudo que é publicado pelas mídias **não é** necessariamente verdade. As mídias representam a opinião de certos grupos e/ou segmentos da sociedade, pontos de vista específicos ou simplesmente o chamado “senso comum”. Sendo assim, não se trata de adotar as notícias como fonte de dados, mas avaliar se o que é divulgado nos meios de comunicação influencia a política.

2 – parte significativa das notícias **não trata** diretamente da UPP Social, tema dessa tese, mas se referem a temas que estão indiretamente relacionados com o programa e cujos desdobramentos têm impacto nele.

No total, 93 notícias foram analisadas. Elas foram reagrupadas em 10 categorias, a saber:

1) *Notícias sobre investimentos econômicos, culturais e empreendedorismo nas favelas depois da chegada da UPP*. Esse tipo de informação foi notícia em mais de 1/3 (34 notícias) de todas as 93 reportagens coletadas, sinalizando a centralidade da política das UPPs e os efeitos que a sua chegada provoca nas comunidades beneficiadas;

2) *Notícias sobre a chegada da UPP nas favelas*. Notícias que tratam especificamente da chegada da UPP nas comunidades estão em segundo lugar (24 notícias). Esse tipo de notícia costuma atrair bastante atenção da opinião pública porque pode envolver episódios de violência, se houver confronto entre a polícia e os grupos de criminosos que atuam na área. 1/3 das notícias diziam respeito a situações de violência durante a ocupação policial. Outras notícias especulavam sobre qual seria a próxima favela a receber uma UPP ou envolviam entrevistas sobre o assunto.

3) Embora estejam na terceira posição no ranking das notícias mais divulgadas, as notícias sobre a UPP Social foram relativamente raras (13), sugerindo que o programa teve pouca visibilidade na época analisada. A respeito desse aspecto podemos pensar na análise feita por Kingdon (2003) sobre o papel da mídia no processo de formulação de políticas públicas nos Estados Unidos, onde ele realiza sua pesquisa. Segundo o autor, ao contrário das expectativas, a mídia tem pouca influência na etapa inicial de uma política pública. Interessa principalmente veicular notícias de fatos concretos e eventos que despertem a atenção do público. As fases de formulação e implementação da política podem ser longas, envolvem negociação e discussões técnicas a respeito do tema em destaque. Não é, portanto, de interesse da mídia divulgar esses processos.

Segundo essa perspectiva, a baixa cobertura feita pela mídia sobre a UPP Social pode estar relacionada ao fato de que, na época do levantamento, o programa estava em fase de implementação e ainda não havia alcançado resultados objetivos. Ainda assim, o papel de coadjuvante da UPP Social fica evidente se comparada à centralidade da UPP, para onde convergem todas as atenções.

Quanto às outras notícias, parte (7) consistiu em críticas dos formadores de opinião quanto à viabilidade do projeto de integrar a favela à cidade formal e parte (7) tratava da redução da violência depois da implementação da UPP. Algumas notícias não puderam ser classificadas em nenhuma das categorias citadas acima e foram inseridas na categoria “outro” (8).

## 6.4 Considerações finais

Alguns pontos tratados ao longo desse capítulo podem ser destacados. O primeiro é a constatação de que os efeitos da UPP sobre a segurança da área ocupada não são imediatos. Embora o número de homicídios no Estado do Rio de Janeiro tenha diminuído desde o início da política das UPPs, reverter o quadro de violência urbana implica em reconhecer que se trata de um fenômeno multifacetado. Até a data desse levantamento não era possível dizer se a política das UPPs atingiu os objetivos traçados ou não, mas já se sabia que ela precisa ser contínua e de longo prazo.

O segundo ponto se refere à gestão política desse programa, que gera instabilidade na política pública. No início dessa pesquisa, a UPP Social estava alocada na Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH), sob a coordenação de Ricardo Henriques, secretário estadual à época. Depois das eleições para governo do estado do Rio de Janeiro (2010), a UPP Social foi transferida para o poder municipal, sendo alocada no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), uma autarquia da Prefeitura. Apesar da mudança do nível de governo, o coordenador da UPP Social continuou à frente do programa UPP Social, assumindo a presidência do IPP. Mudava o nível de gestão do estado para o município, mas permanecia o gestor que idealizara a UPP Social e a comandara desde a sua criação. No final da pesquisa, o coordenador do programa tinha se desligado e a nova gestora fora indicada pelo prefeito para presidir o IPP e a UPP Social.

O terceiro aspecto é o fato de que a UPP Social compreende um leque muito amplo de atuação, o que acabou se refletindo na formulação de objetivos muito amplos. A UPP Social, como o nome indica, pretende atuar na área social nas comunidades já inseridas nas Unidades de Polícia Pacificadora. A área social envolve desde questões de saúde e educação, até parcerias com o setor privado. Além dos objetivos serem amplos demais, não foi estabelecido o meio para alcançá-los.

Em quarto lugar, a análise mostrou que ao contrário do que se pensava inicialmente, a centralidade da UPP, ao invés de fortalecer, fragiliza a UPP Social, deixando o programa permanentemente “na sombra” da UPP. Conforme pontuado na primeira seção desse capítulo, a UPP Social só pode ser implementada em territórios onde a UPP já tiver sido instalada. A existência da UPP é condição fundamental para a chegada da UPP Social e pode vir a se sobressair a ela.

O levantamento das notícias e artigos divulgados pela mídia corrobora com essa ideia, ao mostrar que a UPP Social tem pouca visibilidade na imprensa e na sociedade. Das 93

notícias de jornais e revistas analisadas, apenas dez mencionam especificamente a UPP Social, que acabou ficando desconhecida para o grande público. Além disso, como um dos fundamentos da UPP Social é ser transitória e considerando que ela não realiza nenhuma atividade fim, ou ações concretas e objetivas, mas atua na coordenação de outras políticas públicas, suas ações tornam-se quase “invisíveis” para o público em geral.

O quinto aspecto importante se refere ao caráter ambivalente da UPP Social. De um lado a iniciativa de criar o programa sinaliza que há uma preocupação por parte do governo com as questões sociais que afligem a população das favelas. Por outro lado, na medida em que as condições oferecidas para que o programa pudesse concretizar os objetivos estipulados mostraram-se insuficientes, parece em verdade, que faltou vontade política para que a UPP Social pudesse ser levada a cabo. Assim, fica implícito que resolver os problemas que afligem a população das favelas continua não sendo prioridade para os nossos governantes.

O sexto ponto trata das alianças feitas em torno da(s) política(s). Enquanto a política das UPPs envolve a participação direta e intensa do governo estadual e do governo federal, a UPP Social Carioca ficou exclusivamente a cargo da esfera municipal, que não dispõe dos meios necessários para sozinha alcançar os objetivos ambiciosos do programa. A convergência das três esferas de poder constitui-se talvez no diferencial mais importante da política das Unidades de Polícia Pacificadora, mas o mesmo não aconteceu com a UPP Social.

A observação participante da pesquisadora também apontou para um sétimo aspecto do programa que talvez tenha se tornado seu maior desafio: ser capaz de produzir resultados concretos. Nossa análise mostrou que os objetivos do programa são muito amplos, a ponto de se tornarem vagos, o que pode acabar confirmando o que a população das favelas já conhecia: a ineficiência do Estado quando se trata de resolver os problemas da população mais pobre da cidade. As ideias de que vivemos sob a tutela de um Estado autoritário, que favorece uma minoria e mantém grande parte da sua população em situação de vulnerabilidade ganham força nesse contexto. Este fato aumenta o nível de tensão entre a comunidade e o Estado e pode inviabilizar outro programa social que pretenda atuar nessas áreas.

O oitavo ponto importante da política pública é o fato de que, apesar de ter tido um excelente planejamento, as estratégias adotadas pelos implementadores da UPP Social são constantemente alteradas e reformuladas. Através da elaboração de relatórios de campo, relatórios de gestão, balanços internos, reuniões com toda a equipe do programa e reuniões setorializadas, o programa UPP Social vai se reconfigurando durante a implementação, num movimento de retroalimentação permanente.

O nono aspecto se refere ao fato de que a grande abrangência dos objetivos da UPP Social acabou dificultando a implementação de ações concretas e tornou difícil a integração da própria UPP Social com as ações já operantes nas favelas. Além disso, ao ser implementado, o programa se depara com velhas estruturas, resistências, com a grande dificuldade de interação entre os organismos burocráticos em nível horizontal (secretarias da prefeitura, secretarias estaduais) e vertical e com as condições precárias em que o estado atua nas áreas pobres. Para ultrapassar tantos obstáculos, o comprometimento do prefeito com o programa e com o IPP, instituição onde se localiza a UPP Social, é condição imprescindível.

O décimo e último ponto se refere à instabilidade das equipes do programa, o que gera desestímulo e prejudica a implementação da UPP Social. Conforme foi descrito ao longo desse capítulo, a UPP Social é uma política de médio a longo prazo, que se baseia na ideia de que é preciso conhecer as especificidades de cada comunidade e estabelecer relações de confiança com as instituições que atuam na área, ou seja, premissas que demandam tempo, equipes estáveis e permanentes para serem executadas. Ao firmar parceria com a ONU Habitat, a coordenação do programa optou por agilizar os processos burocráticos e administrativos da administração pública. Com uma fonte de financiamento externa e provisória, não pôde estabelecer vínculo duradouro de trabalho com nenhum membro da equipe, já que os contratos firmados com a ONU Habitat são temporários (três meses). Esse cenário produzia dois efeitos negativos: i) internamente havia grande rotatividade de pessoas que integravam as equipes do programa e ii) aos olhos do público externo, o programa parecia muito instável porque muito atrelado a conjuntura política do momento.

De fato, a saída dos quadros que lideravam o programa desde o seu início provocou conseqüências graves para a continuidade da UPP Social, que acabou sendo alterada com a chegada da nova gestão. De todo modo, essa reconfiguração da coordenação do programa só se concretizou a partir do mês de agosto de 2012. Como o levantamento de dados dessa pesquisa foi concluído no final de junho daquele ano, a mesma equipe coordenou o projeto durante todo o período analisado.

Finalmente, é fundamental destacar as boas inovações institucionais da UPP Social. Trata-se de um programa que propõe alterar o modo tradicional de se fazer política pública, na medida em que atua em rede e não tem hierarquia. O programa busca conhecer as especificidades (potencialidades e pontos frágeis) de cada comunidade e integrar as ações dos segmentos que atuam nas áreas onde foram instaladas Unidades de Polícia Pacificadora (o setor público, o setor privado, as organizações da sociedade civil, as instituições religiosas e a própria comunidade.). E se uma comunidade é escolhida para receber uma UPP significa que

tem um histórico gravíssimo de violência, onde a atuação do estado é insuficiente e fragmentada.

Portanto, a UPP Social busca promover a convergência de esforços em lugares marcados por problemas estruturais e heterogêneos. Para isso, dois grupos foram especialmente valorizados: os representantes do Estado, ou seja, os pontos focais indicados pelos secretários municipais e os técnicos das secretarias, e os moradores das comunidades onde a UPP Social é implementada. Os dois principais setores do programa, a gestão institucional (GI) e a gestão de território (GT), dedicavam-se à interação desses dois pólos.

Nas reuniões mensais com os representantes das secretarias e no contato diário com os diversos órgãos da prefeitura, a GI buscava fomentar a troca de informações entre as instituições e entre elas e a comunidade. E a GT, setor responsável pela coordenação do trabalho diário dos agentes nas favelas, através do método da “escuta forte”, buscava entender em detalhe os problemas dos moradores e levar até eles informações que pudessem viabilizar possíveis soluções.

A primeira vista, pode parecer uma obviedade considerar a perspectiva do público-alvo da política ou as especificidades de cada área, mas na realidade não é raro encontrar experiências de políticas formuladas sem o entendimento acerca do que pensam os beneficiários e implementadas sem adaptar o modelo traçado às particularidades de cada lugar. A UPP Social abriu, sob essa perspectiva, uma frente que deixa um campo em aberto para outras políticas.

## CONCLUSÃO

Esse trabalho buscou contribuir com o entendimento sobre políticas públicas, detendo-se com mais detalhe nos processos de formulação e de implementação da política UPP Social no Rio de Janeiro. O objetivo principal desse esforço parte da ideia de que entender esses processos é condição necessária para aprimorar a democracia em nosso país.

Não foi, portanto, alvo de interesse do estudo avaliar os resultados e os impactos causados pela política analisada. Para apreender os processos de formulação e implementação, a autora realizou uma pesquisa sobre uma política recém lançada pela prefeitura do Rio de Janeiro, a UPP Social Carioca, cuja existência está atrelada a outra política, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

Do ponto de vista teórico, o trabalho aqui apresentado corrobora com a perspectiva institucionalista de análise. Segundo essa abordagem, o Estado é representado por um conjunto de instituições, que são encarregadas pelas políticas públicas. Vale ressaltar sobre esse ponto que toda política pública não é necessariamente formulada e implementada pelo Estado. Uma política de construção de bibliotecas comunitárias, por exemplo, fruto da parceria de uma empresa com uma associação local, pode ser considerada uma política pública não estatal.

Entretanto, no caso da política analisada nesse estudo, o poder público e suas instituições têm papel central. O desenho institucional e sua estrutura de governança foram elementos fundamentais para entender a política que se buscou decodificar. Nesse sentido, o modo como a UPP Social, instituição central nesse caso, se articula com os órgãos públicos, as empresas e a comunidade onde opera também foi alvo de interesse da pesquisa. Esta perspectiva institucionalista se complementa por uma análise mais abrangente do **referencial geral de política** das UPPs e UPP Social (MULLER, 2010). Este referencial geral é a **política de segurança pública** com seus vários significados:

- 1) Eliminar a ação de grupos criminosos em favelas da cidade do Rio de Janeiro;
- 2) Oferecer serviços públicos às comunidades sob a atuação das UPPs, que sejam criadores de capacidades (liberdades e oportunidades de vida, cf. Amartya Sen);
- 3) Integração das comunidades à sociedade, eliminando a tensão entre “o asfalto” e “a favela”.

Esse estudo corrobora com a ideia de que o cerne de uma política pública é a política. A pesquisa empírica sobre a formulação e a implementação da política UPP Social mostrou que ambas as etapas são processos complexos, marcados pela negociação, disputa de interesses, de poder, capacidade de ceder e de formular estratégias, enfim, processos permeados pela política. Dessa maneira, a vontade política dos governantes e das elites que os sustentam, constitui-se em um elemento imprescindível para a existência da política pública. É preciso haver vontade política para que a política pública tenha estabilidade e as condições necessárias para ser implementada. A política da UPP comprometeu as três esferas de poder, sinalizando para a força dessa política pública. A UPP Social, no entanto, não teve força política suficiente para garantir um lugar definido no governo, o que fragilizou irremediavelmente a política. Passou da esfera estadual para a esfera municipal, mas não foi de fato incorporada na estrutura de governança das instituições que representam cada uma dessas instâncias (não tem orçamento próprio, grande rotatividade das equipes, etc.).

Na UPP Social os processos de formulação e implementação ocorrem quase que simultaneamente, na medida em que a política vai avançando, de maneira que torna-se bastante difícil precisar quando termina uma etapa e começa a outra. Um dos efeitos que essa característica pode produzir é alterar, na prática cotidiana, aquilo que foi formulado. A implementação pode, portanto, transformar a política. Essa suposição é pautada tanto nos resultados de estudos e análises sobre o tema, apresentados ao longo do primeiro capítulo, quanto na pesquisa realizada pela autora para esse trabalho. Ao longo do levantamento, a autora participou de várias reuniões de gestão, reuniões com setores específicos e com toda a equipe do programa. Nessas ocasiões, na grande maioria das vezes o andamento da implementação era o principal tema, seguido da discussão sobre os seus possíveis ajustes. A técnica da observação participante permitiu acompanhar de muito perto as etapas da formulação e da implementação da UPP Social e entender, dessa forma, o movimento de retroalimentação, característica dessa política.

O trabalho também apontou para o desafio que continua sendo o planejamento integrado entre as diferentes instâncias do poder público. Nos 25 anos que se passaram desde a Constituição de 1988, as esferas subnacionais isoladamente não se mostraram eficientes no trato de diversas questões, incluindo a segurança pública, e houve vários ajustes constitucionais redefinindo os poderes das três instâncias. Por essa razão, atualmente, a ação coordenada entre governos federal, estadual e local é considerada um dos aspectos fundamentais para a formulação e a implementação de políticas, principalmente das políticas sociais.

O caso do Rio de Janeiro, e especialmente a área da segurança pública, é ilustrativo do que está sendo apontado. A trajetória das políticas de segurança implementadas no estado alterna períodos de pouco com nenhuma convergência das ações do Estado. No final do século XX, o governo federal começa a alterar esse cenário com a implementação de uma série de iniciativas que, grosso modo, buscavam desenhar uma política de segurança nacional que incluísse a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil organizada (SENASP, FNSP, PRONASCI, Conselho Nacional de Segurança, etc.).

No entanto, ainda há muito trabalho a ser feito para reverter a situação da segurança pública no país. Dados do último Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2013) apontam para a ineficiência do atual sistema de segurança pública, que remunera mal e oferece péssimas condições de trabalho aos seus agentes, além de conviver com altas taxas de letalidade policial, presídios super lotados, etc. As análises apontam que é imprescindível que o(s) governo(s) e suas instituições enfrentem temas como a necessidade de reformas estruturais das polícias, (re)definição de competências entre os entes da federação, criação de mecanismos de cooperação entre eles, de prestação de contas e controle externo, do contrário qualquer política estará fadada ao fracasso (BUENO, CERQUEIRA & LIMA, 2013).

Em recente entrevista concedida para uma rádio, Renato Sérgio Lima, membro do conselho do FBSP, ressaltou que a polícia brasileira é a que mais mata e a que mais tem policiais mortos no mundo. A fragmentação das polícias (Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo, e Polícia Civil, responsável pela polícia investigativa), padrões operacionais ultrapassados, baseados em procedimentos e não em recursos humanos e inteligência, são alguns dos problemas que precisam ser resolvidos. O Brasil é o país que tem maior população em presídio e paradoxalmente também o país em que a população tem grande sensação de impunidade. O sistema prisional brasileiro está falido, cárceres super lotados e quase metade (40%) dos presos aguardando julgamento são elementos que apontam para a perversidade da situação.

Por outro lado, políticas de segurança pública só passam a existir a partir do final dos anos 1990, quando são criados conselhos, fóruns e organizações que reúnem representantes do governo, da polícia e da sociedade para buscar o diálogo.

A experiência das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) é um exemplo de política implementada pelo estado, que se insere na política de segurança pública formulada pelo governo federal, e que conta com o apoio do governo municipal, assim como da sociedade civil de forma geral. Somando a isso, por se tratar de uma política voltada para as favelas da cidade - áreas historicamente marcadas pela presença de segmentos marginalizados

socialmente (os negros, os pobres, etc.) e, depois, pela chegada do tráfico de drogas e das milícias, ou seja, pela violência - pode-se dizer que há muita expectativa em torno dos resultados que a UPP pode alcançar.

Embora outras políticas que preconizavam uma abordagem comunitária de atuação policial já tenham sido experimentadas, a política UPP parece representar uma mudança nas políticas de segurança tradicionalmente implementadas no estado. Entretanto, tal mudança é gradual e sofre com o grande peso do legado administrativo e violento da história da cidade.

Além disso, estudos sobre o tema vêm sinalizando para questões que não tinham sido pensadas no momento da formulação da política, mas que a implementação trouxe a tona. É o caso, por exemplo, da articulação que a UPP propicia entre Estado, mercado e comunidade. Pesquisadores apontam que, por um lado, é possível constatar casos de sinergia entre eles (Estado, mercado e comunidade), como a política de regulação da Aneel, que legaliza a cobrança de energia nas favelas. Por outro lado, persiste a assimetria de poder e recursos entre os envolvidos, o que pode acabar intensificando a desigualdade dentro das próprias comunidades com UPP. Sendo assim, o Estado precisa estar atento para que a intensificação do mercado não fragilize a cidadania nessas áreas, que historicamente é débil (OST & FLEURY, 2013).

Dois fatores foram decisivos para essa transformação que se inicia na história do estado do Rio de Janeiro: i) o entrosamento entre os três níveis de governo e ii) a oportunidade do país ter sido escolhido para sediar a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. No entanto, por ser uma política nova, a UPP não segue padrões e sabe-se que a sua implementação pode variar dependendo da área beneficiada pela sua chegada, até porque as favelas não são todas iguais, ao contrário, possuem especificidades que devem ser consideradas. Além disso, e esse aspecto é especialmente relevante para o caso analisado, a formulação da UPP não contemplou a UPP Social, que acabou “sumindo” diante da centralidade que a UPP ganhou.

O levantamento mostrou que, ao contrário da política de “pacificação” das favelas, a formulação da política da UPP Social traçou objetivos muito amplos, por essa razão difíceis de serem implementados e monitorados. A literatura aponta que ter aspectos ambíguos no escopo da política, chamadas de *zonas de incerteza*, é prejudicial para a implementação, principalmente quando ela se aplica a realidades sobre as quais ainda se dispõe de pouca informação (como é o caso dos dados sobre favelas, que tendem a ser agregados, desconsiderando as especificidades de cada lugar, etc.). Também há dificuldades de implementação quando a política se propõe antecipar os comportamentos sociais, ou ainda

quando questiona princípios do vínculo social. Em alguns casos, essas ambigüidades constituem-se nos principais desafios da política (VIVERET, 1989).

Além disso, a pesquisa também apontou que a implementação do programa envolve a participação de diferentes instâncias de poder (esferas estadual e municipal), diversas instituições (órgãos do governo, empresas, sociedade civil organizada, igrejas, etc.) e múltiplos atores (agentes implementadores, usuários da política, setor privado, políticos, etc.). O entrosamento entre essas instituições é fundamental durante a fase da implementação. Mas essa etapa envolve muitos interesses e muitos conflitos, portanto, o consenso não está dado.

Ao recapitular os cinco elementos que definem uma política pública, listados no primeiro capítulo (MULLER, 2010), e comparar as características da UPP e da UPP Social, as considerações acima ficam mais consistentes. Vejamos:

**1) Uma política pública é constituída de um conjunto de medidas concretas:**

No caso da UPP essas medidas estão definidas no Decreto<sup>54</sup> que cria a política. Ele estabelece etapas para a implementação da UPP: primeiro uma *intervenção tática*, depois uma etapa chamada de *estabilização*, em seguida a *implantação da UPP* e finalmente a *avaliação e o monitoramento*.

No que se refere à UPP Social, embora o programa tenha um passo a passo estipulado (levantamento de informações, realização do fórum no território, levantamento de demandas da população e negociação de soluções com as secretarias e órgãos envolvidos), as medidas objetivas não foram formalizadas. Os documentos oficiais do programa não apresentam as medidas seguidas, sugerindo que estas não foram de fato estipuladas.

**2) Uma política pública implica em decisões tomadas com base em autoridade, de forma explícita (justiça, polícia, etc.) ou latente (estabelecendo critérios de acesso à política, por exemplo.);**

A decisão de onde instalar uma UPP cabe, em última instância, ao governo estadual. É, portanto, uma decisão política, tomada com base em autoridade legítima, motivada por interesses que não são explicitados. Especula-se, no entanto, que segue como principal critério a garantia de segurança à cidade do Rio de Janeiro em virtude da realização dos grandes eventos esportivos em 2014 e 2016.

A UPP Social, como pontuado, só pode existir onde houver sido implementada uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Trata-se de uma determinação irrevogável do programa.

---

<sup>54</sup> Decreto Estadual nº 41.650, de 21 de Janeiro de 2009, complementado pelo Decreto nº 42.786 de 06 de Janeiro de 2011.

### **3) A política pública inscreve-se em um quadro geral de ação. Não se trata de medidas isoladas.**

O quadro geral de ação da UPP é a retomada do controle de áreas pobres da cidade pelo Estado Democrático de Direito dentro de uma concepção nova de política de segurança pública e de polícia para a comunidade. Estas áreas dominadas por grupos de criminosos, ligados ao narcotráfico e a milícias, devem voltar ao controle do poder público.

No caso da UPP Social, as ideias de consolidar o trabalho da UPP e de integrar as políticas sociais formam o quadro geral de ação do programa.

### **4) A política pública tem um público-alvo.**

A UPP tem como público-alvo os moradores de comunidades pobres da cidade, marcadas pela presença de grupos de narcotraficantes ou milicianos. Os coordenadores da UPP incluem também como público-alvo os habitantes dos bairros do entorno das comunidades beneficiadas. O público-alvo da UPP Social são os moradores de favelas beneficiadas por uma UPP. A abrangência inicial desta política parece estar ligada ao provimento de segurança nas áreas envolvidas com a copa do mundo e as olimpíadas. O mapa com a localização das UPPs até meados de 2012, na página 85 (capítulo 4) desta tese, evidencia que as UPPs se situam em comunidades estratégicas (proximidade dos estádios esportivos, aeroportos e áreas turísticas do Rio de Janeiro).

### **5) A política pública tem objetivos definidos.**

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) tem um objetivo central, qual seja, viabilizar “ações de pacificação” e de construção de uma ordem pública, em áreas da cidade controladas por grupos de criminosos, através da ideia de polícia de proximidade (polícia-cidadã).

Os três objetivos da UPP Social já foram listados no capítulo que tratou da formulação do programa. Recapitulando, o primeiro trata de consolidar a “pacificação” nas áreas com UPP, o segundo busca promover cidadania e desenvolvimento, e o terceiro é atuar no sentido da integração dessas áreas ao conjunto da cidade.

Em resumo, esse estudo mostrou que a UPP Social é uma política ambiciosa, mas indecisa. É ambiciosa pelos problemas que se propõe enfrentar (falta de coordenação, sobreposição de ações, precariedade do Estado nas favelas e periferias da cidade, etc.) e pelos seus objetivos (o principal: consolidar o controle territorial e a pacificação nas áreas beneficiadas pelas Unidades de Polícia Pacificadora; os específicos: a coordenação e a integração das ações sociais, a promoção de cidadania e do desenvolvimento socioeconômico

dessas áreas e contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade). E é indecisa em função da sua vulnerabilidade institucional, da ingerência política e por ter objetivos vagos, sobre os quais já falamos, que dificultam o processo de implementação.

A política das UPPs (UPP) representa um desafio à capacidade do Estado Democrático de Direito de existir, de fato, em certas áreas da cidade, localizadas no coração da metrópole, as favelas. Ela envolve o interesse de vários atores (governos, organizações da sociedade civil, a comunidade beneficiada, etc.), mas precisa de tempo para ser implementada e ajustada. A pesquisa mostrou que uma das principais frentes de atuação da UPP Social era conhecer as especificidades de cada área de UPP e várias estratégias foram experimentadas com esse intuito (agentes de campo percorrendo diariamente os territórios, Mapa Rápido Participativo, etc.), sugerindo que poderia haver mais integração entre os programas se a relação entre as instituições encarregadas da implementação de ambas as políticas fosse mais estreita.

Finalmente, é possível dizer que o grande diferencial da UPP Social é ter aberto uma porta para que outras políticas públicas busquem a coordenação e a convergência de ações. Para todos aqueles que participaram dessa experiência, o programa deixa o legado de ter mostrado o tamanho da dívida que o Estado tem com essa parcela da população. Ao deixar que grupos de criminosos se estabelecessem nas favelas, exercendo uma dominação baseada no terror e no medo sobre a população local, o Estado não cumpriu com a sua obrigação mais fundamental, que é garantir o direito à vida e à liberdade que cada indivíduo tem. Nesse momento, onde uma conjunção de fatores torna a atualidade do Rio de Janeiro uma grande oportunidade para que mudanças estruturais sejam implementadas, é imprescindível encarar as mazelas da nossa sociedade de frente. E o conhecimento aprofundado e engajado com a transformação tem um papel fundamental nesse processo. Esse trabalho buscou contribuir com esse esforço.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVITO, M. (2001). *As cores de Acari*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

ABRUCIO, F. & FRANZESE, C. (2005). *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. Disponível apenas em meio eletrônico no endereço: [www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf](http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf)

ABRUCIO, F., FRANZESE C. & HIRONOBU, S. (2010). *Coordenação e Cooperação no federalismo Brasileiro: avanços e desafios*. In: CUNHA, A., MEDEIROS, B. & AQUINO, L. (Orgs). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Livro 9, volume 1.

ALMEIDA, M. & CARNEIRO, L. (2003). *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*. In: *Revista Opinião Pública*. Número 1, volume 9. Campinas-SP.

BAYLEY, D. (2001). *Padrões de policiamento*. São Paulo, EDUSP.

BECKER, H. (2007). *Segredos e Truques da pesquisa*. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar.

BUENO, S., CERQUEIRA, D. & LIMA, R. (2013). *Sob fogo cruzado II: letalidade da ação policial*. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 7, 2012. Disponível para download no site do Fórum Brasileiro de Segurança Pública na internet.

CAPELLA, A. (2005). *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. BIB – Revista Brasileira de Informação Biográfica em Ciências Sociais. Numero 61. São Paulo, ANPOCS.

CANO, I., BORGES, D. & RIBEIRO, E. (2012). “*Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*”. Fórum Brasileiro de Segurança Pública em Cooperação com Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV-UERJ). Relatório de pesquisa.

CARDOZO, J. (2012). “A política de Segurança Pública: eixos centrais.” In: VELLOSO, J. (Coord.). O Sentido da Vida e a Busca da Felicidade. Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

CARDOSO, J. & JACCOUD, L. (2005). *Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal*. In: JACCOUD, L. (Org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

CARVALHO, M., BARBOSA, T. & SOARES, J. (2010). *Implementação de Políticas Públicas: uma abordagem teórica e crítica*. Texto apresentado por ocasião do X Colóquio sobre Gestão Universitária na América do Sul. Grupo de Trabalho: Balanço e perspectiva do ensino superior no marco do bicentenário da América do Sul. Cidade: Mar Del Plata, dezembro de 2010.

CHANG, H-J. (2004). *Chutando a escada, A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, UNESP.

CHANG, H-J. & EVANS, P. (2000). *The Role of Institutions in Economic Change*. In: DYMSKI, G. and De PAULA (Orgs), S. *Reimagining Growth*, Zed Books.

\_\_\_\_\_ (2003). *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London, New York, Penang: TWN/ZED Books Ltd.

\_\_\_\_\_ (2007). *El papel de las instituciones en El cambio económico*. In: EVANS, P (Org). *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización*. Bogotá, ILSA.

CERQUEIRA, D. et al (2007). *Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Texto para Discussão n.128

CÔRTEZ, S. (2006). *Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (Orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.

DAGNINO, E. (1994). “*Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*”- In: DAGNINO, E. (Org): Anos 90 - Política e Sociedade no Brasil. São Paulo, Editora Brasiliense.

DYE, T. (1984). *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice Hall.

EVANS, P. (1995). *Autonomia e Parceira – Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.

\_\_\_\_\_ (1997). *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in Era of Globalization*. World Politics, vol.50, Nº 1, October 1997.

FERREIRA, S. (2010). *Segurança Pública nas Grandes Cidades*. In: BACHA, E. & SCHWARTZMAN, S. (Orgs). Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro, Editora GEN.

FLEURY, S. (2012). *Militarização do social como estratégia de integração – o caso da UPP Santa Marta*. In: Sociologias, ano 14, número 30, Porto Alegre.

\_\_\_\_\_ & OST, S. (2013). *O Mercado sobe o Morro. A Cidadania Desce? Efeitos Socioeconômicos da Pacificação no Santa Marta*. In: Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, número 3, volume 56.

FLEXOR, G. & LEITE, P. (2006). *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*”. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ.

GARSON, S. (2009). “*Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*” Rio de Janeiro, Editora Letra Capital.

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. (2007). “*Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*”. Brasília, Editora Campus. 3ª Edição.

HENRIQUES, R. & RAMOS, S (2011). *UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação*. In: URANI, A. & GIAMBIAGI, F. (Orgs). Rio – A Hora da Virada. Rio de Janeiro, Editora Elsevier.

HILL, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Third Edition, London: Prentice Hall.

\_\_\_\_\_ (2006). *Implementação: uma visão geral*. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E (Orgs). Políticas Públicas. Brasília, ENAP.

JOBIM, N. (2012). *Estratégia nacional de Segurança Pública: o papel das forças Armadas*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). O Sentido da Vida e a Busca da Felicidade. Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

KINGDON, J. (2003). *Agenda, alternatives, and public policies*. Nova York, Harper Collins. 3a edição.

KOGA, D. (2003). *Medidas de Cidade: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo, Cortez.

LA ROCQUE, E. (2012). *Rumo ao fim da cidade partida*. Artigo disponibilizado no sitio do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio) na internet.

LACERDA, N. (2012). *Fragmentação e Integração: movimento de (re) estruturação espacial das metrópoles brasileiras*. In: RIBEIRO, A., LIMONAD, E. & GUSMÃO, P. Desafios do planejamento: produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro, Letra Capital.

LAVINAS, L. (2010). *Relatório II – Estágio de Implementação do Projeto UCA Total*. In: LAVINAS, L., CAVENAGHI, S. & SILVA, P. Avaliação de Impacto do projeto UCA Total – Um Computador por Aluno. Rio de Janeiro.

LINDBLOM, C (1995). *The Science of Muddling Through*. In: THEODOLOU, S. & CAHN, M. *Public Policy. The Essential Readings*. New Jersey, Prentice Hall.

\_\_\_\_\_ (1981). *O processo decisório*. Brasília, Editora UnB.

LIPSKY, M (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russel Sage Foundation, 1980.

LORA, E., STEIN, E. & TOMMASI, M. (2006). *Visão geral*. In: STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. & PAYNE, M. (Orgs). Relatório do BID 2006. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Havard University. Rio de Janeiro, Elsevier; Washington, DC (2007).

LOTTA, G. (2010). *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua do Programa Saúde da Família*. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo – USP.

LUSTOSA, P. (2010). *Políticas Públicas e Assistência Social: um preâmbulo para a discussão do Plano Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza (1998-2002)*. Disponível apenas em meio eletrônico no endereço:

MELLO, M. (2006). *Direito e Economia – perspectivas da interdisciplinaridade*. In: REVISTA DIREITO-FGV, Volume 2. Número 2. Rio de Janeiro.

MELLO, M., FREIRE, L. & SIMOES, S. (2012). *Favelas Cariocas – Ontem e Hoje*. Rio de Janeiro, Editora Garamond Universitária.

MINAYO, M. & SANCHES, O. (1993). *Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?* In: Caderno de Saúde Pública, Número 3, volume 9. Rio de Janeiro.

MIZNE, D. (2010). *Fases e Tendências no Debate sobre Políticas Públicas de Segurança no Brasil*. In: BACHA, E. & SCHWARTZMAN, S. (Orgs). Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro. Editora GEN.

MULLER, P. (2010). *Les Politiques publiques*. Paris. Presses Universitaires de France, 8<sup>em</sup> edition.

NAJAN, A. (1995). *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective (Working Papers)*. International Institute for Applied Systems Analysis. - IIASA. A-2361 Luxwbnburg. Austria.

NAVARRO, J. (2006). *Dois tipos de políticas educacionais*. In: STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. & PAYNE, M. (Orgs). Relatório do BID 2006. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Havard University. Rio de Janeiro, Elsevier; Washington, DC (2007).

NOTAS TÉCNICAS, IPP-Rio – Número 6 (2012). *Comunidades em UPP: População e Domicílios – Censo Demográfico 2010*. Instituto Pereira Passos – Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível do site da instituição na internet.

NUNES, B. & MOURA, H. (2013). *Imaginário urbano e conjuntura no Rio de Janeiro*. In: Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana. Número 1, volume 5. Paraná.

OLIVEIRA, A. & SILVA FILHO, E. (2010). *Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios*. In: CUNHA, A., MEDEIROS, B. & AQUINO, L (Orgs). Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Livro 9, volume 1.

PAESE, C. & AGUIAR, A. (2012). *Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil*. In: Revista NUPEM. Número 6, volume 4. Campo Mourão.

PAYNE, M. & ECHEBARRÍA, K. (2006). *As equipes de governo, a burocracia, os governos sub-regionais e o Poder Judiciário*. In: STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. & PAYNE, M. (Orgs). Relatório do BID 2006. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Havard University. Rio de Janeiro, Elsevier. Washington, DC (2007).

PEREIRA, P. & BRAVO, M. (2002). *Política Social e Democracia*. São Paulo, Editora Cortez.

PEZÃO, L. (2012). *Estratégia do governo do Rio de Janeiro para o desenvolvimento das comunidades (favelas)*. In: *Desenvolvimento humano, Industrias Criativas e Os Estatutos do Homem*” (Ode ao amor, à vida e à liberdade). Livro produzido em função do XXIV Fórum Nacional.

RESENDE, F. (2001). *“Finanças Públicas”*. São Paulo, Editora Atlas. 2ª Edição.

RUA, M. (1998). *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. In: RUA, M. & CARVALHO, M. (Orgs). *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília, Editora Paralelo 15.

RUA, M. & CARVALHO, M. (1998). *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília, Editora Paralelo 15.

SARAVIA, E. (2006). *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Orgs). *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília, ENAP.

SEN, A. (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Editora Companhia das Letras.

SILVA, E. & MELO, M. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. Caderno n.48.

SILVA, P. (1999). *Modelos de avaliação de programas sociais prioritários*. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP.

SILVA FILHO, J. (2012). *Segurança Pública: novas perspectivas?* In: VELLOSO, J. (Coord.). *O Sentido da Vida e a Busca da Felicidade*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

SOARES, B., LEMGRUBER, J., MUSUMESI, L., & RAMOS, S. (2011). *Unidade de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais*. Relatórios Finais (Ano I e II) da Pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes – Rio de Janeiro (CESeC/UCAM). Ambos disponibilizados na página da instituição na internet.

SOARES, L. (2003). *Novas Políticas de Segurança Pública*. In: Revista Estudos Avançados. Universidade de São Paulo - USP, volume 17, número 47. São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2006). *Segurança pública: presente e futuro*. In: Revista Estudos Avançados. Universidade de São Paulo - USP, volume 20, número 56. São Paulo.

SOARES, G., MIRANDA, D., & BORGES, D. (2006). *As Vitimas Ocultas da Violência na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira.

SOUZA, C. (2007). *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E. (Orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.

SOUZA, E. (2001). *Organização Policial e os desafios da democracia*. Revista Teoria e Sociedade. Belo Horizonte, UFMG, número 7.

SOUZA, E. & SILVA, J. (2010). *As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas*. In: MELLO, M., SILVA, L., FREIRE, L. & SIMOES, S. (Orgs). *Favelas Cariocas – Ontem e Hoje*. Rio de Janeiro, Editora Garamond Universitária, 2012.

\_\_\_\_\_ (2012). *Novos paradigmas para ver a favela*. In: SOUSA E SILVA, J., BARBOSA, J. & FAUSTINI, M. (Org). *O Novo Carioca*. Rio de Janeiro, Editora Mórula, 2012.

STEIN, E. & TOMMASI, M. (2006). *As instituições políticas, o funcionamento do sistema de formulação de políticas públicas e os resultados das políticas*. In: STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRÍA, K., LORA, E. & PAYNE, M. (Orgs). *Relatório do BID 2006. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Harvard University. Rio de Janeiro. Elsevier. Washington, DC (2007).

STIGLITZ, J. (2002). *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo, Editora Futura.

THIOLLENT, M. (2011). *Metodologia da Pesquisa-Ação*. São Paulo, Editora Cortez – 18ª Edição.

TRINDADE, A. (2010). *A segurança pública no governo FHC*. In: D'INCAO, M. & MARTINS, H. (Orgs). *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2010.

VALLADARES, L. (2005). *A Invenção da Favela – Do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

VENTURA, Z. (1994). *Cidade Partida*. Rio de Janeiro, Editora Companhia das Letras.

VIVERET, P. (1989). *L'évaluation des politiques publiques. Propositions em vue de l'évaluation du Revenu Minimum D'Insertion*. Collection des Rapports Officiels. Paris, La Documentation Française.

WASELFISZ, J. (2012). *Mapa da Violência 2012. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil*. 1ª Edição - São Paulo, 2011. Instituto Sangari.

### *Sites consultados*

[www.upprj.com](http://www.upprj.com) - Unidade de Polícia Pacificadora

[www.copa2014.com.br](http://www.copa2014.com.br) - Copa do Mundo de 2014

[www.cidadeolimpica.com](http://www.cidadeolimpica.com) - Jogos Olímpicos de 2016

[www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br) - Instituto de Segurança Pública

[www.ucamcesec.com.br](http://www.ucamcesec.com.br) - Universidade Candido Mendes – Centro de Estudos em Segurança e Cidadania

[www.sabren/ipp.com.br](http://www.sabren/ipp.com.br) - Sistema de Assentamento de Baixa Renda – Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

[www.gov.rj.br](http://www.gov.rj.br) - Governo do Estado do Rio de Janeiro

[www.seseg.rj.gov.br](http://www.seseg.rj.gov.br) - Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

[www.oglobo.com.br/jornal](http://www.oglobo.com.br/jornal) - Jornal O Globo

[www.veja.com/acervodigital](http://www.veja.com/acervodigital) - Revista Veja

[www.observatoriodasmetrolopes.net/ippur](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/ippur) - Observatório das Metrôlopes – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano

[www.noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/](http://www.noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/) - Resultados da Pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria ao IBOPE sobre avaliação da Presidenta e do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

[WWW.datafolha.com.br](http://WWW.datafolha.com.br) - Resultados da Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha sobre avaliação do governador do Estado do Rio de Janeiro.

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

AISP - Áreas Integradas de Segurança Pública

BOPE - Batalhão de Operações Especiais

CESeC - Centro de Estudos em Segurança e Cidadania

CEASM - Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré

CUFA - Central Única das Favelas

CONSESP - Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública

COMLURB - Companhia Municipal de Limpeza Urbana

CGCOPA - Comitê Gestor da Copa

COI - Comitê Olímpico Internacional

COM - Comitê Olímpico Nacional

CONSEG - Conferência Nacional de Segurança Pública

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública

CPP - Coordenadoria de Polícia Pacificadora

DPF - Departamento de Polícia Federal

DIC - Diretoria de Informações da Cidade

DPE - Diretoria de Projetos Especiais

EGP-Rio - Escritório de Gerenciamento de Projetos

Enasp - Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública

FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FIFA - Federação Internacional de Futebol

FINEP - Financiadora Nacional de Estudos e Pesquisa

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FA - Forças Armadas

FUNDEB - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

GT - Gestão Territorial

GI - Gestão Institucional

GInfo - Gestão de informação

GPAE - Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

GECOPA - Grupo Executivo da Copa

G.R.P. - Guarda Real de Policia

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPS - Instituto Brasileiro de Pesquisas Sociais

ISP - Instituto de Segurança Pública

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPP - Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anízio Teixeira

LBV - Legião da Boa Vontade

MRP - Mapa Rápido Participativo

PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública

PMERJ - Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro -

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania

PSF - Programa Saúde da Família

RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SEASDH - Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Rio de Janeiro

SSP-RJ - Secretaria de Segurança Pública

SECONSERVA - Secretaria Municipal de Conservação e Ordem Pública

SMF - Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUS - Sistema Único de Saúde

UCA - Total Um Computador por Aluno

UPP - Unidade de Polícia Pacificadora

## **ANEXOS**

## **Termo de Cooperação**

Para: Ilmo. Sr. Dr. José Marcelo Zacchi

DD. Diretor Diretoria de Projetos Especiais (IPP)

De: Professora Ana Célia Castro, Coordenadora do PPED/IE/UFRJ

Vice-coordenadora do INCT-PPED

### **Proposta Termo de Cooperação**

A presente proposta de cooperação institucional tem por objetivo formalizar a colaboração entre o programa de pós-graduação em **Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ)** e o **Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)**, a fim de viabilizar as condições necessárias para a realização da pesquisa conduzida pela aluna de doutorado, Joana Nunes. O PPED é um programa de pós-graduação subdividido em três áreas de concentração, i) *instituições, estratégias e desenvolvimento (IED)*, ii) *inovação, propriedade intelectual e desenvolvimento (IPID)* e a de iii) *governança e políticas públicas (GPP)*.

Enquanto centro de estudo e pesquisa acadêmica, a postura adotada pelo PPED tem sido a de incentivar seus alunos a produzirem teses que se apoiem em pesquisa empírica. O curso pretende formar pesquisadores que conheçam em profundidade a produção intelectual sobre seu campo de estudo, mas também capazes relacionar suas análises com a pesquisa empírica a partir de estudos de casos específicos.

Joana Nunes foi aprovada como aluna de doutorado na seleção de 2009 no eixo Governança e Políticas Públicas. Em função da sua classificação obteve uma bolsa de estudos da CAPES. Interessada em estudar a formulação e a implementação de políticas públicas, escolheu como estudo de caso para sua tese a política UPP Social, implementada pelo Instituto Pereira Passos, sob a coordenação da Diretoria de Projetos Especiais.

Para realizar o levantamento a pesquisadora precisará acompanhar o processo de implementação da seguinte maneira:

- Frequentando os espaços onde as unidades da UPP Social estão instaladas;

- Participando de reuniões (periódicas ou eventuais) sobre planejamento, balanço ou monitoramento do projeto junto aos gestores do mesmo;
- Entrevistando, através de questionário, entrevista em profundidade ou grupo focal, os atores envolvidos com o projeto;
- Acompanhando o processo de seleção e capacitação das equipes envolvidas com o projeto;
- Tendo acesso aos registros de informação sobre o projeto, seja no formato de banco de dados ou cadastros físicos;

A pesquisadora se compromete a utilizar os dados do levantamento para fins exclusivamente acadêmicos, a manter sigilo de todas as informações coletadas, não citar em hipótese alguma nomes ou dados que possam identificar os envolvidos. E trabalhar as informações contidas no banco de dados de maneira agregada.

O período para realização do trabalho de campo é de 10 meses (maio de 2011 a fevereiro de 2012). Durante esse período, o apoio da equipe responsável pela implementação do projeto é fundamental.

O Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, em nível de mestrado e doutorado, no contexto da transformação do papel do Estado e de suas políticas visa contribuir para a renovação conceitual e instrumental da ação pública comprometida com o desenvolvimento. O programa tem como objetivo capacitar seus participantes não apenas para a identificação de prioridades, lacunas e possibilidades de ação no campo das políticas públicas, como efetivamente capacitá-los para processos decisórios estratégicos e para a ação voltados para a mudança institucional e para o desenvolvimento.

Por outro lado, a UPP Social, por ser um projeto financiado e implementado pelo governo, também tem como vocação o interesse público e certamente poderá se beneficiar com os resultados que a pesquisa produzirá. Dessa forma, pensamos ser benéfico para ambas as instituições formalizar o apoio e a colaboração entre nós, a fim de permitir que a pesquisa realizada pela aluna Joana Nunes possa acontecer segundo os parâmetros de uma pesquisa acadêmica.

Certa de poder contar com a sua colaboração e decidido apoio, aproveito para reiterar minha elevada estima e consideração. Atenciosamente,

Ana Célia Castro

Coordenadora do PPEd/IE/UFRJ

## Roteiro de Entrevista 1

Tema: a Unidade de Polícia Pacificadora

Data: 08/02/2011

Instituto de Segurança Pública - ISP

Entrevistado: CEL Paulo Augusto Teixeira

Cargo: Presidente do Instituto de Segurança Pública

1. O Sr poderia resumir como foi sua chegada à Presidência do Instituto de Segurança Pública (ISP) e o cenário encontrado nesse período (projetos em andamento, equipes, planejamento das ações, etc.)?
2. O Sr poderia explicar qual é o papel do ISP em relação às políticas públicas implementadas no Estado do Rio de Janeiro?
3. Atualmente, qual é o principal projeto/programa do ISP?
4. Este projeto/programa envolve a participação de outras instituições, como a PMERJ, a Secretaria de Segurança Pública, empresários ou ONG, por exemplo?
5. O ISP participa de alguma forma do projeto/programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)? No que consiste essa participação?
6. Em linhas gerais, quais os principais objetivos do projeto/programa UPP?
7. O andamento e os resultados do projeto/programa UPP são acompanhados pelos gestores? Se sim, como esse monitoramento é feito?
8. Na sua opinião, qual é a razão de ser do projeto UPP?
9. Na sua opinião, qual é o(s) principal(s) desafio(s) enfrentado pelos gestores da UPP para o sucesso dessa iniciativa?
10. E quais são os principais aspectos positivos do projeto/programa UPP?
11. Você se considera um entusiasta do projeto/programa UPP?
12. Em relação ao projeto/programa UPP Social, tema dessa pesquisa, o ISP tem ou terá um papel específico na sua execução? Existe alguma interface com os gestores da UPP Social?
13. Na sua opinião, a UPP Social é importante, por quê?
14. Quais são as perspectivas do Instituto de Segurança Pública para o ano de 2011?

## **Roteiro de Entrevista 2**

Tema: a UPP Social

Data: 04/05/2011

Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – Diretoria de Projetos Especiais (IPP/DPE)

Entrevistado: José Marcelo Zacchi

Cargo: Diretor Projetos Especiais e coordenador da UPP Social

1. O Srº poderia resumir como começou seu envolvimento com o projeto UPP Social?
2. O modelo de atuação da UPP Social foi baseado em alguma outra experiência, nacional ou internacional? Como foi elaborado para o caso do RJ?
3. A UPP Social é uma ação que visa responder, ou dar conta, de que tipo de fenômeno? Qual é a motivação para a existência da UPP Social? Que situação social a UPP Social quer resolver?
4. Como se decide onde uma UPP Social será instalada? E depois de tomada a decisão, quais são os próximos passos? Poderíamos pensar na implantação de uma UPP Social em um bairro como a Pavuna, por exemplo, ou ela só se aplica num contexto de favela?
5. Para implementar uma UPP Social é imprescindível haver antes uma UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) instalada, correto? Isso aponta para a relação intrínseca entre a UPP Social e a UPP. Como se dá essa relação na prática? Existem reuniões periódicas entre as equipes, intercambio de informações, etc.
6. Alguém se refere à UPP Social como Unidade de Polícia Pacificadora Social?
7. Existem metas estabelecidas para a UPP Social?
8. Como aconteceu a transição do projeto da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos para o IPP, vinculado à Prefeitura?
9. O que significa a frase, ou o slogan, “Vamos Combinar?”?
10. O modelo de atuação adotado pela gestão do projeto, busca coordenar e integrar as ações de diversos grupos e instituições (governos - federal, estadual, municipal, sociedade civil, setor privado) às demandas de associações, empreendedores, gestores locais e moradores.
11. Como o andamento do projeto UPP Social é acompanhado pelos gestores?

12. O projeto UPP Social é financiado por qual (ou quais) instituição? Qual é a fonte orçamentária?
13. Qual é o custo financeiro de uma UPP Social?
14. Na sua opinião, qual é o(s) principal(s) desafio(s) enfrentado pelos gestores da UPP Social para o sucesso dessa iniciativa?
15. Qual é o cronograma das próximas ações?
16. Quantas pessoas estão envolvidas com o projeto na sua diretoria? Existe outro setor no IPP envolvido com o projeto de alguma maneira?
17. Existe algum outro aspecto(s) importante sobre a UPP Social que não tenha sido mencionado até aqui? Uma sugestão sobre algo que considere ser fundamental observar para entender a dinâmica da UPP Social?

### **Roteiro de Entrevista 3**

Tema: a UPP Social

Data: 11/05/2011

Entrevistada: Daniela Motchi

Cargo: Gerente da Área de Gestão Institucional do Projeto UPP Social

1. Você poderia contar como começou seu envolvimento com o projeto UPP Social?
2. No que consiste o trabalho da equipe de Gestão Institucional?
3. Quais as suas atribuições? Por favor, conte um pouco sobre seu trabalho cotidiano?
4. Existem metas estabelecidas para a UPP Social?
5. Inicialmente, o projeto UPP Social seria financiado por qual (ou quais) instituição? Qual é a fonte orçamentária?
6. Na sua opinião, qual é o(s) principal(s) desafio(s) enfrentado pelos gestores da UPP Social para o sucesso dessa iniciativa?
7. No seu entender, quais são os aspectos frágeis do projeto?
8. E os aspectos positivos, quais são?
9. Quantas pessoas trabalham na sua equipe?
10. Na sua opinião, quais foram as implicações da mudança da Secretaria Estadual de Assistência e Direitos Humanos para o IPP?

11. Algum outro setor do IPP, além da Diretoria de Projetos Especiais, está envolvido ou participa de alguma maneira do projeto UPP Social?
12. Existe algum(s) aspecto(s) importante sobre a UPP Social que não tenha sido mencionado até aqui? Uma sugestão sobre algo que considere ser fundamental observar para entender a dinâmica da UPP Social?