



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão N^o 91 – Fevereiro 2014

Discussion Paper No. 91 – February 2014

O conceito de capacitação no contexto das favelas cariocas

Amanda Barrientos Serra de Vargas Peixoto (UFF)

www.proac.uff.br/cede

O conceito de capacitação no contexto das favelas cariocas¹

Amanda Barrientos Serra de Vargas Peixoto²

Resumo

O objetivo do trabalho é utilizar a conceitualização de pobreza como privação de liberdade como ponto de partida para uma releitura da bibliografia sobre as favelas do Rio de Janeiro, contribuindo para sua incorporação metodológica em pesquisas futuras sobre o assunto. Primeiro, examinamos as características principais da abordagem das capacitações de Amartya Sen, junto com as críticas e formas de operacionalização associadas. Em seguida, procedemos à discussão da história das políticas públicas voltadas para as favelas do Rio à luz dos “mitos da marginalidade”, do desenvolvimento da qualidade de vida e da relação com a violência. Finalmente, abordamos o tema das Unidades de Polícia Pacificadora, recentemente implementadas em diversas favelas, e os impactos que podem ser vislumbrados desde então.

Palavras-chave: abordagem das capacitações; favela; pobreza; UPPs.

Abstract

The objective of this paper is to make use of the conceptualization of poverty as deprivation of freedom as a starting point for a rereading of the bibliography about the favelas of Rio de Janeiro, contributing to its methodological incorporation to future research on the topic. First, we examine the main features of Amartya Sen’s capability approach, along with criticism and forms of operationalization associated. Then, we proceed to discuss the history of public policies in Rio’s favelas in light of the “myths of marginality”, the development of the quality of life and the relationship with violence. Finally, we tackle the topic of the Pacification Police Units (“Unidades de Polícia Pacificadora”), recently implemented in several favelas, and what impacts thereof can already be perceived.

Keywords: capability approach; favela; poverty, UPPs.

¹ Trabalho desenvolvido como parte integrante da pesquisa “Condições de Vida na Favela do Vidigal pós UPP”, sob a coordenação e orientação da professora Celia Lessa Kerstenetzky.

² Graduanda em Ciências Sociais da UFF e bolsista de iniciação científica do CNPq.

Introdução

O presente artigo foi escrito com dois objetivos. Primeiro, fornecer uma visão geral da abordagem das capacitações (*capability approach* ou, em algumas traduções brasileiras, abordagem das capacidades) que cubra sua base teórica, principais formulações, argumentos contra ou a favor e operacionalização em diferentes contextos. Segundo, discutir o caso específico das favelas cariocas, colocando as elaborações da bibliografia existente sobre o assunto sob a lente da abordagem das capacitações.

Em meio a tantos métodos diferentes de quantificação e qualificação da pobreza, é conveniente perguntar o que o conceito de capacitação pode vir acrescentar à produção sobre esta temática. A ideia implícita no conceito é de que a pobreza pode ser definida como situações de privação de liberdade (Sen, 1989; 2010). Isso significa não só que os elementos que contribuem para a pobreza vão além da renda e condições materiais, mas também que questões adicionais devem ser enfrentadas: que liberdades são significativas para uma pessoa, ou comunidade de pessoas? Mais ainda, que percepções subjetivas podemos deduzir a partir das respostas à pergunta anterior? A grande gama de dimensões em que o conceito de capacitações se aplica permite que ambos os aspectos, objetivos e subjetivos, sejam levados em conta.

No contexto brasileiro, a abordagem das capacitações já se faz presente em pesquisas de mensuração de pobreza, além de ter sido proposta como base teórica para programas sociais, como veremos à frente (Frediani, 2007). Há um desenvolvimento em especial no que diz respeito à elaboração de índices de pobreza multidimensionais (Lopes *et al.*, 2005; Comin *et al.*, 2012), seja pela obtenção de dados diretamente concebidos como capacitações, ou pela reinterpretção de índices pré-existentes sob sua ótica. Há, no entanto, uma limitação no que diz respeito a trabalhos que explorem os traços subjetivos e as observações elaboradas pelos próprios indivíduos sobre suas circunstâncias.

A literatura sobre favela foi muito mais profícua neste aspecto. A inclusão das percepções dos moradores de favelas acerca de diferentes instituições públicas, grupos armados, ações sociais, condições de vida e sobre si mesmos é uma constante na bibliografia. Obviamente, esta se beneficiou de uma história mais extensa de erros, acertos e ajustes metodológicos e conceituais, mas isso só realça o potencial de diálogo produtivo entre as duas temáticas.

Com a instalação dos projetos das Unidades de Polícia Pacificadora, as favelas cariocas, em particular, têm passado por um período de mudanças e, por conseguinte, têm sido objeto de renovado questionamento, envolvendo a própria ideia de favela, violência e condições de vida. Levando em consideração as observações anteriores, a noção de capacitações e funcionamentos proposta por Sen pode também ser incorporada no debate atual de modo a promover *insights* novos ou, ao menos, proporcionar uma terminologia específica que auxilie o discernimento das questões mencionadas.

Na Parte I, busca-se apresentar o conceito de capacitação e os princípios que o embasam. Segue-se uma exploração das dificuldades e potencial da operacionalização da abordagem em diversos contextos. Na Parte II, busca-se proporcionar um panorama da história e desenvolvimento das favelas cariocas como espaço social e as concepções que as envolvem. Utilizando os conceitos de capacitações e funcionamentos, analisam-se pontos fundamentais acerca da qualidade de vida e da questão da violência, que se afigura como aspecto crucial a interferir na qualidade de vida de seus habitantes. Por fim, conclui-se com um rápido balanço das expectativas, desafios e novos problemas emergentes da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora -- as UPPs -- no Rio de Janeiro.

Parte I: Conceitos e Operacionalização da Abordagem das Capacitações

1. Introdução

Nas últimas décadas, assistimos ao crescimento da demanda por perspectivas multidimensionais de desenvolvimento. Existe a necessidade de incorporar teoricamente aos indicadores de pobreza conceitos já solidificados e reconhecidos a nível internacional, como direitos humanos e democracia participativa. Daremos aqui destaque a uma destas perspectivas, a abordagem das capacitações (*capability approach*) de Amartya Sen. Segundo essa linha de pensamento, a pobreza não pode ser vista somente como limitações econômicas ou o sentimento subjetivo de insatisfação, mas de modo mais geral como um estado de privação de liberdade. Para isso, uma terminologia é elaborada em torno da noção de oportunidades reais que uma pessoa tem de conquistar algo de valor. Trataremos também do debate sobre sua operacionalização e como a abordagem das capacitações foi utilizada na literatura para abordar questões empíricas.

2. Base Conceitual

No primeiro capítulo de *Desenvolvimento Como Liberdade*, Sen alude ao questionamento de Aristóteles sobre que bem é perseguido pela humanidade, considerando que a riqueza só tem valor enquanto usada em proveito de outra coisa. O fundamento aristotélico entende que, para constituir um fim último, o objeto que se busca deve ter valor intrínseco e não apenas servir para outra coisa, por importante que seja. Não pode ser um fim em si mesmo, logicamente, um objeto cujo valor está na capacidade de ser convertido em outras coisas que são apreciadas por si sós, em outras palavras, um meio para diversos fins possíveis. Sen argumenta a favor deste bem serem as liberdades substantivas desfrutadas pelos indivíduos, nas quais a abordagem das capacitações se alicerça.

A abordagem se apoia sobre dois conceitos fundamentais: funcionamentos (*functionings*) e capacitações (*capabilities*). Funcionamentos são modos de “ser” ou “fazer” efetivamente realizados por um indivíduo, tal como conseguir preservar-se da fome e de doenças, obter uma boa moradia ou manter laços sociais fortes com sua comunidade. Capacitações são constituídas pelas oportunidades reais de obter determinado funcionamento que o indivíduo tem razão de valorizar, o leque de opções a ele disponíveis. Por exemplo, um funcionamento que existe motivo para crer que a maioria das pessoas deseja é manter-se saudável. A condição de um indivíduo de ter acesso a serviços de prevenção e emergência, uma infraestrutura sanitária de qualidade e manter-se bem nutrido são alguns fatores essenciais para definir a capacitação deste indivíduo para cumprir o funcionamento “manter-se saudável”. Existe uma forte conexão entre capacitações e a liberdade de escolher o modo de vida que se deseja, o que dá a esta abordagem um traço caracteristicamente anti-paternalista. Há uma ênfase na capacidade de agência (*agency*) como algo de mérito intrínseco na medida em que é subentendido que, ao selecionar seus funcionamentos, uma pessoa o faz com razão e de modo condizente às suas necessidades. A condição de agente aqui referida tem o sentido de alguém que, de acordo com os próprios objetivos e valores, tem a capacidade de imprimir mudanças com seus atos.

Se compreendemos a pobreza não como baixa renda, mas como privação de capacitações, naturalmente teremos que explorar um campo informacional muito mais amplo. Porém, algumas tentativas de aplicação deste enfoque em índices de pobreza, dentre eles o próprio IDH, foram levadas pelo reducionismo de confinar a noção de desenvolvimento humano ao binômio “saúde e educação” (Fukuda-Parr, 2002), com indicadores igualmente

restritos para cada aspecto. No caso do IDH, expectativa de vida e escolaridade, além do padrão de vida baseado em renda representado pelo PIB *per capita*. Apesar da vantagem de diminuir indicadores virtualmente infinitos a algo mais facilmente observável, muito é perdido com esta interpretação. É crucial para a abordagem das capacitações uma avaliação multidimensional que leve em conta os processos pelos quais os resultados estão sendo obtidos e se utilize desta grande extensão de fatores em favor de um entendimento mais completo da pobreza.

Chiappero e Moroni (2007) apontam a importância dos alicerces éticos e filosóficos para a abordagem das capacitações. Se a complexidade normativa que a fundamenta é deixada de lado em favor da maximização da funcionalidade, perdemos de vista sua *raison d'être*, temos uma metodologia simplificada para operacionalização tornando-a um exercício pouco revelador do ponto de vista analítico. Da mesma forma, é impossível aplicar de fato o conceito sem levar em conta o que ele sugere sobre o desenvolvimento. Uma perspectiva muito disseminada considera que o desenvolvimento, mais comumente tomado em seu sentido econômico, é um objetivo absoluto pelo qual é necessário sacrificar, mesmo que temporariamente, preocupações “menores” como fortalecimento das instituições democráticas ou expansão da seguridade social. Mas há de se perguntar: qual é o fim do desenvolvimento? Retomando os princípios aristotélicos, não só promover a expansão das capacitações é um meio para o desenvolvimento, mas é o seu próprio fim constitutivo.

Supondo que desenvolvimento e pobreza são fenômenos complexos, é de suma importância definir uma base informacional que seja capaz de refletir seus pontos essenciais. O debate ainda é prevalente na literatura sobre o tema. Os contrastes e comparações entre a abordagem das capacitações e seus “concorrentes” teóricos são bastante comuns, em especial no que diz respeito às perspectivas rawlsiana e utilitarista (Sen, 1989; Clark, 2005; Sen, 2010; Foster, 2010; Burchardt e Vizard, 2011).

Rawls procura elaborar uma lista de bens básicos, que abrange de riqueza e renda a liberdades e autorrespeito, que qualquer pessoa racional supostamente deseja. No caso da abordagem de bens primários de Rawls, Sen (1989) encontra fundamentos semelhantes nas duas propostas quanto à ênfase na escolha pessoal das realizações efetivadas. Sen nota contudo que os bens mencionados não constituem realizações em si, mas meios para alcançá-las. Assumindo que todos possam igualmente utilizar seus bens primários para certos fins, isto não representaria um problema. Porém, é bem documentado como indivíduos com os mesmos

meios podem apresentar diferentes níveis de dificuldades em convertê-los nos resultados desejados.

O utilitarismo insiste no lado mais subjetivo da avaliação de pobreza. A “utilidade” de um indivíduo é medida pela satisfação ou felicidade que ele encontra em determinado estado. A principal crítica a esta proposta é a tendência natural das pessoas a adaptarem suas expectativas ao que consideram “realista” (Sen, 2010). Assim, uma pessoa extremamente pobre pode passar a se contentar com pouco e considerar-se muito mais feliz que outra pessoa que sofreu uma ligeira queda em seu padrão de vida, mas que ainda se encontra objetivamente em melhores condições que a primeira.

Também a abordagem das capacitações não foi isenta de críticas. Frequentemente é posto em dúvida se a operacionalização desses conceitos é possível, levando-se em conta as restrições práticas de uma coleta de dados multidimensional e objeções sobre sua capacidade de manter suas numerosas premissas coesas. Trataremos das críticas e contra-argumentos sobre a operacionalização na seção seguinte.

3. Obstáculos Operacionais

Operacionalizar um aparato teórico tão extenso e exigente quanto o apresentado pode parecer uma tarefa quimérica. Mais do que isso, pontos-chave que oferecem amplo espaço de adaptabilidade são muitas vezes tomados como contradições internas que o tornam inviável. O conceito de capacitações relaciona-se diretamente a valores e prioridades, o que o torna flexível às expectativas de diferentes indivíduos e comunidades, porém de difícil definição do ponto de vista prático. Neste aspecto, a recusa de Sen a produzir uma lista de funcionamentos básicos é provavelmente o maior alvo de críticas. Mas tudo indica que a falta de especificação é deliberada. Parte da proposta de Sen é oferecer um meio de análise ajustável a necessidades particulares. Uma lista de dimensões essenciais monolítica não estaria apta a condensar os requisitos de todos os contextos imagináveis. Criada por uma única pessoa, estaria ainda sujeita a princípios apreciados pela cultura onde está imersa, em detrimento de todas as outras. Mesmo dentre os funcionamentos de importância menos discutível, a escala de prioridades determinada por um determinado indivíduo não estará isenta de viés. Quem poderia, sem fazer referência aos próprios valores, definir se é mais importante ter segurança ou uma boa moradia? Ou ainda, se participação política merece estar em uma mesma lista básica de funcionamentos que a simples capacidade de estar bem nutrido?

A título de ilustração, em um estudo comparativo entre as favelas Coroadó e Nova Holanda (Chetry, 2012), foi observado que as alternativas de consumo, lazer e interação com o resto da cidade eram fortemente condicionadas por suas localizações diferentes, acesso a serviços públicos de transporte e nível de violência. Apesar de teoricamente tratar-se do mesmo tipo de “aglomerado subnormal”, as prioridades e meios elegidos pelos moradores eram bastante distintos. Não seria mais coerente determinar uma lista rígida de capacitações essenciais em uma escala de prioridade para qualquer local do mundo do que assumir que favelas em pontos separados realizem funcionamentos e mobilizem capacitações idênticas.

Nos termos de Alkire (2005), a operacionalização da abordagem das capacitações não é uma ocorrência única. Ela deve ser reproduzida em cada instância que for aplicada, incorporando o que for de interesse e fazendo os ajustes necessários. Podemos pensar em um modelo de operacionalização com base nas regularidades que forem verificadas nos ambientes que se dispõem ao estudo. Ademais, parte da operacionalização não reside somente no trabalho acadêmico, mas na incorporação dos grupos participantes ao processo de elaboração das dimensões. Na tentativa de expressar este procedimento de forma mais clara, Gasper (2007) sugere que a abordagem das capacitações é composta de elementos individuais capazes de gerar diferentes combinações entre si, existindo, na verdade, uma multitude de abordagens possíveis. Por exemplo, uma avaliação poderia tomar capacitações como prioridade em relação a outras formas de análise, enquanto outra se ocuparia unicamente de capacitações em sua base informacional. Enquanto ela pode exigir muito da coleta de dados, também dá amplo espaço para que se elaborem novas formas de aplicação com o que é disponibilizado. No núcleo desta fluidez estão as proposições “vagas” e facilmente acomodadas a objetivos específicos. Não seria necessariamente proveitoso transformar em norma os funcionamentos essenciais, os tipos de dados e indicadores mais adequados e certas respostas a questões éticas e conceituais. O que parece mais provável é acontecer um engessamento teórico sob um único ponto de vista que facilitaria, mas restringiria a aplicação da abordagem, sem mencionar a redução do debate, até então produtivo, sobre o tema.

A própria escolha de funcionamentos como indicadores pode ser problematizada. Se o foco em liberdade é crucial, é válido questionar se funcionamentos fornecerão dados completos o bastante para expressar capacitações. Robeyns (2006) nota que se falando da avaliação de resultados, funcionamentos explicitariam com facilidade o êxito de uma intervenção, além de serem uma medida aplicável. Os desvios causados por escolhas destoantes seriam mínimos quanto a realizações que uma maioria quase absoluta tende a

valorizar. Sen (1989) exemplifica tomando uma dimensão que meça a oportunidade de estar bem nutrido. As alterações causadas por indivíduos que escolhem jejuar, independente de terem recursos para obter comida, ou seriam de pouca relevância por representarem uma fração ínfima da população total, ou teriam causas verificáveis a serem levadas em conta, como períodos de jejum religioso.

Um argumento em favor das capacitações como medida pode ser encontrado em sua correlação com outras metodologias. Comparando as variações entre os resultados numéricos obtidos por sete critérios distintos, Wagle (2005) procurou entender como estes podem se influenciar para então estabelecer conexões. As dimensões consideradas foram: bem-estar econômico subjetivo, bem-estar econômico objetivo, bem-estar econômico (geral), capacitação (entendida como a definição de Sen de liberdade), inclusão econômica, inclusão política e inclusão cívica/cultural. Ele chega à conclusão que não só capacitações afetavam todas as outras dimensões, como não era afetada por nenhuma. É possível argumentar, conseqüentemente, que capacitações têm o papel de força motriz por trás da *performance* em outras áreas. Se tomarmos essa afirmação como correta, capacitações passam a ter peso explicativo mesmo em situações em que não foram o fundamento intencionado.

O potencial de apreender e verificar uma continuidade entre dimensões objetivas e subjetivas é de interesse especial em questões de pobreza. Na bibliografia sobre favelas, por exemplo, a percepção do indivíduo em condição de pobreza sobre sua condição e elementos ativos de seu cotidiano já é incorporada, ainda que não de modo muito extenso no que se refere a utilização do conceito de capacitação (Souza e Silva, 2002; Kerstenetzky e Santos, 2009).

Mencionamos acima que a escolha das capacitações, devido à natureza ampla das dimensões passíveis de serem selecionadas como mais relevantes, defendem da necessidade metodológica de estudos específicos. Estabelecidas essas dimensões, surge as questões de pesos e cortes. É necessário determinar se todas terão o mesmo peso na análise e qual medida diferenciará o pobre do não-pobre. A solução mais direta para a dificuldade de definir prioridades sem a incorporação de julgamentos de valor é não atribuir pesos distintos a não ser que exista uma razão explícita para o contrário (Foster, 2007). Uma variação no número de indicadores entre diferentes dimensões apontaria não uma variação de pesos, mas seria um reflexo do nível de complexidade de cada dimensão (Kerstenetzky e Santos, 2009). Enquanto “estar bem nutrido” é um aspecto que pode ser definido por algumas perguntas diretas, “estar saudável” é uma dimensão que abrange níveis de stress, acomodações, medidas preventivas,

acesso a instalações hospitalares de qualidade, dentre outros indicadores. A distinção não necessariamente estabelece a importância entre os aspectos, apenas a variedade de informações necessárias para representá-los de modo eficiente. Em relação ao limiar da pobreza, no entanto, qualquer número ou critério mínimo pode ser acusado de arbitrariedade. Isso não representa necessariamente uma falha, mas a dificuldade natural em definir limites reais.

4. Contextualizando a Abordagem das Capacitações

Independentemente das objeções colocadas por críticos, a abordagem das capacitações já é um instrumento largamente utilizado em pesquisas e estudos de caso nos mais diversos quadros. Aqui não nos restringimos mais a elaborações teóricas, mas englobamos aplicações concretas das especificações teóricas estipuladas anteriormente e a utilização do potencial adaptativo do conceito de capacitação. Veremos em que contextos as definições apresentadas auxiliaram o reconhecimento de situações de pobreza, a identificação de fatores pertinentes e a avaliação das políticas aplicadas nestes locais.

Sempre significativa, a preocupação com liberdade e agência foi integrada à pesquisa, como vimos propor Alkire acima. Citamos aqui trabalhos sobre índices de pobreza na Grã-Bretanha (Burchardt e Vizard, 2011) e na Alemanha (Arndt e Volkert, 2011) onde a deliberação participativa foi incorporada ao processo de seleção de funcionamentos. Ressaltamos o primeiro por uma ocorrência curiosa. Alguns autores, como Gasper (2007), indagam se noções particulares de bem-estar entrariam em confronto com noções teóricas do que são capacitações ou funcionamentos relevantes. Na elaboração do índice, os critérios utilizados foram direitos humanos e os resultados das deliberações, com prioridade aos primeiros. Esta priorização foi quase desnecessária porque, ao final da etapa, os resultados promovidos pelos dois meios coincidiam em todas as sugestões, com somente uma exceção, dando razões para otimismo no que toca a esse problema.

Experiências semelhantes foram praticadas no Brasil. Em Minas Gerais, o trabalho de Lopes *et al.* (2005) utiliza-se de fontes secundárias para avaliar dimensões de capacitação e as compara com estatísticas de renda para o estado em relação ao país, além de diferentes microrregiões do estado. Para o critério de renda, o estado obteve um desempenho inferior à média nacional, mas, sob a perspectiva de capacitações, Minas Gerais apresentava uma considerável vantagem em relação ao resto do país. Ainda que os dados usados não tenham

sido inicialmente coletados com o objetivo de refletir capacitações, a análise sob esta perspectiva pode revelar inconsistência com o critério de renda. No caso de Porto Alegre (Comin *et al.*, 2006), a proposta de um índice multidimensional baseado em capacitações para a cidade se beneficiou de dados construídos para este fim específico. Como nos exemplos de Alemanha e Grã-Bretanha acima, o espaço universitário foi utilizado para expandir o debate para além de pesquisadores e estudantes, abrindo um espaço profícuo para o compartilhamento de experiências sobre a pobreza em Porto Alegre. O resultado revelou a necessidade de enfoque em questões de participação e integração comunitária.

No caso da favela do Vidigal (Kerstenetzky e Santos, 2009), os dados foram colhidos com o objetivo específico de representarem dimensões e funcionamentos, o que nos permite uma imagem mais fiel de sua aplicação prática sem a intervenção de elementos externos. Estabeleceu-se um ponto de contato entre a abordagem e a literatura de favelas. A conclusão essencial foi que o fato de se viver em favela é um aspecto que afeta negativamente a liberdade e por consequência as condições de vida dos moradores de favela e estes efetivamente poderiam ser considerados pobres, ainda que não pelo fator renda. Os efeitos concretos e subjetivos da estigmatização como, por exemplo, menor retorno de investimentos em educação na forma de rendimentos (Perlman, 2012) são assuntos relevantes às duas temáticas.

De Herdt e Marivoet (2011) entendem a abordagem como um importante instrumento heurístico. Capacitações seriam mais sensíveis às diferentes formas de desigualdade existentes. Nesta publicação específica, elas são relativas aos locais de habitação em Kinshasa, Congo. Desigualdades muitas vezes não são reveladas por outros critérios onde constam menos variáveis empíricas ou que focam demasiadamente em meios, pois jazem na capacidade dos indivíduos converterem seus meios em realizações com eficiência igual ou semelhante entre si. Por conseguinte, temos um refinamento em cima da simples classificação de “pobre” ou “não pobre”, o que é conveniente na identificação de grupos vulneráveis.

O fator heurístico também pode ser visto no que diz respeito aos efeitos inesperados de intervenções em comunidades pobres ou inadequação de meios para fins. O primeiro exemplo é o decorrido em um projeto de erradicação da subabitação em Salvador, Bahia (Frediani, 2007) que explicitamente subscreveu à noção de capacitações. As novas habitações proveram ambientes mais salubres, porém, proibiram a expansão de cômodos, causa de frustração para moradores que estavam habituados e valorizavam esta prática como símbolo de *status*. Uma medida subjacente buscou estimular a participação e interação em comunidade por meio de

representantes por rua. Estes representantes seriam o ponto de contato entre a comunidade e as várias ONGs, técnicos e agentes governamentais, tomando o lugar de uma organização comunitária previamente existente, sob a alegação de estar sendo controlada por um partido de oposição e não pela maioria dos habitantes. O insucesso desta ação corrobora a hipótese de que o erro fundamental desta política foi a ignorância em relação à dinâmica interna da comunidade, visto que o canal aberto pelas lideranças estabelecidas caiu em rápido desuso, porque estas não surgiram naturalmente do interior dos grupos participantes.

Outra intervenção com consequências imprevistas na criação de lideranças artificiais aconteceu na atuação de uma ONG em Montanhas Mandara (De Herdt e Abega, 2007). A proposta era de sustentar e fortalecer um movimento camponês que tornasse os montanhesees mais competitivos frente aos grandes setores da agricultura como um investimento em “capacitações coletivas”. Porém, não só os mecanismos pré-existentes para lidar com o problema em potencial foram ignorados, as lideranças produzidas pelo projeto foram tomadas por membros de grupos urbanos de melhor condição econômica e escolaridade, reproduzindo desigualdades que buscava aliviar.

Vale apontar a prevalência de problemas relacionados à falta de compreensão da complexidade local e de diálogo construtivo entre as partes interessadas. A ênfase na deliberação participativa parece ser uma via exequível para contornar alguns dos insucessos verificados. Podemos apontar, por último, o caso bem-sucedido do programa de proteção social *Chile Solidario* relatado por Barrientos (2010). Apesar das dimensões de capacitação a serem trabalhadas terem sido pré-definidas, o programa mostrou criatividade no estabelecimento de prioridades. Com o auxílio de um funcionário do sistema de apoio, famílias eram estimuladas a decidir como e que dimensões seriam trabalhadas, uma vez provida a transferência de renda. Isto permitiu às intervenções refletirem as necessidades particulares de cada lar contemplado.

Em termos gerais, é possível dizer que onde existiram falhas de operacionalização, a mesma abordagem foi capaz de revelar as falhas de execução e apresentar alternativas dentro de seu próprio âmbito. Observa-se também um potencial de reinterpretar espaços avaliativos sob uma nova ótica que pode levar a conclusões originais em cima do que já foi estabelecido.

5. Conclusão

Esperamos com as seções anteriores ter apresentado concisamente os conceitos principais da abordagem das capacitações, bem como suas justificativas teóricas e objetivos estabelecidos. Dentre as discussões acerca da possibilidade de operacionalização, expomos os principais pontos de tensão constituídos, em sua maioria, por desconstruções de características deliberadamente vagas. Foram introduzidos contrapontos aos argumentos menos favoráveis, na intenção de redescobrir, nestas críticas, diferentes oportunidades de aplicação. Por fim, os exemplos oferecidos retratam modos em que a abordagem permitiu observações relevantes sobre a identificação de grupos de risco, o impacto de políticas públicas e a importância do ambiente democrático no escopo da pesquisa que seriam potencialmente perdidas sem seu ponto de vista singular.

Parte II: Favelas cariocas: trajetórias, violência e UPPs

1. Introdução

Em 2008, as Unidades de Polícia Pacificadora surgiram como forma alternativa de intervenção estatal nas favelas cariocas, menos truculenta e mais eficiente. Os meios de comunicação conclamavam a “chegada do Estado” que finalmente proporcionaria a integração à cidade dos territórios controlados pelo tráfico de drogas. A imagem de uma cidade partida têm raízes profundas nas representações sobre favelas e as formas de violência específicas a seu espaço e história. Para chegar a uma análise ainda que prévia dos métodos e resultados obtidos pelas UPPs cabe, portanto, discorrer sobre a evolução dos conceitos que as inspiraram e a realidade concreta do palco da intervenção, a fim de compreender seu pacote referencial. Para tal, as seções subsequentes abordam, nesta ordem: o histórico de intervenções embasadas pelas teorias da marginalidade; as atuais condições de vida na favela; a questão da violência em suas diferentes formas; e, por fim, o que se pode elaborar sobre as UPPs até o presente momento.

2. Um conceito na história

A preocupação com habitações populares consideradas insalubres não surgiu com as favelas cariocas (Valladares, 2000; Souza e Silva, Barbosa, 2005). No século XIX, os cortiços eram os alvos de caracterizações negativas semelhantes às que um dia seriam associadas aos favelados. Eram locais considerados anti-higiênicos, morada de indivíduos “indesejáveis e

contrários à ordem social” (Souza e Silva, Barbosa, 2005). Seu posicionamento nos pontos centrais da cidade tornava-os, naquele momento, mais preocupantes que as habitações que já começavam a ser construídas nos morros que circundam o Rio de Janeiro.

Somente em 1897 as condições de vida do “Morro da Favella” (Morro da Providência) chamariam a atenção da mídia. O local mais tarde emprestaria o nome favela aos fenômenos de ocupação semelhantes. Esta atenção só se intensificou com o desenvolvimento de políticas de higienização do espaço urbano, em especial a Reforma Pereira Passos. A remodelação da cidade eliminou os cortiços das áreas centrais, restando somente aos antigos moradores, e, posteriormente, aos migrantes recém-chegados ao Rio de Janeiro, as encostas periféricas. De início, essa movimentação foi até certo ponto tolerada, pois significava que aquela população malquista não mais fazia parte da paisagem cotidiana do burguês carioca como acontecia com os cortiços. Porém, com seu crescimento, logo surgiu a noção de que as favelas deveriam ser tratadas como um problema a ser resolvido, de preferência pela intervenção pública e a despeito das opiniões de seus moradores.

As intervenções apresentaram-se de formas diferentes de acordo com o passar do tempo e o clima político dos períodos históricos, buscando embasamento por meio de diferentes discursos. Primeiro, foram fortemente pautadas pelas ações higienistas desenvolvidas pelos setores ligados à Saúde Pública. Deveria-se limitar a expansão das moradas precárias e fiscalizar a chegada de indivíduos de baixa condição social à cidade. A falta de estrutura sanitária nestas moradias tornavam-nas locais propícios para o surgimento e proliferação de doenças, ainda mais levando em conta a grande quantidade de pessoas vivendo em espaço limitado. No período Vargas, seguiu-se uma política ligeiramente mais aberta à negociação, sob o discurso de tornar a vida dos favelados mais digna. Ainda assim, a experiência dos chamados “parques proletários” teve caráter paternalista e civilizatório; seria necessário reeducar a população carente para que esta desenvolvesse o discernimento de escolher melhores locais de moradia (Burgos, 1998).

O espaço de interação entre Estado e as primeiras organizações formadas pelos moradores que foi aberto no período getulista ocasionou um fortalecimento das associações, que agora já haviam desenvolvido métodos e mecanismos políticos próprios para lidar com as intervenções. Isto também causou um medo imediato entre os setores conservadores da sociedade de que esta capacidade de organização levaria a uma guinada radical e, em última instância, a uma aderência em massa às ideologias comunistas. A criação da Fundação Leão

XIII é um exemplo de um destes setores, a Igreja Católica, buscando oferecer alternativas “seguras” de apoio “material e moral” aos favelados.

Finalmente, com a ascensão de Carlos Lacerda ao governo do estado da Guanabara, as políticas remocionistas serão o eixo das ações estatais. O processo só irá se aprofundar com o golpe de Estado e o subsequente regime militar. O aparato repressor fechou as vias de apelo construídas pelos favelados, restando pouca alternativa senão serem removidos para as novas instalações precárias oferecidas pelo governo. Somente com o enfraquecimento do regime e a redemocratização veremos um desvio dos programas de remoção para planos de urbanização de favelas.

É possível vislumbrar pelo desenvolvimento das políticas direcionadas às favelas que os favelados eram vistos segundo alguns postulados, que na produção acadêmica ficaram conhecidos como “mitos da marginalidade” (Perlman, 2002). O eixo principal destes mitos pode ser resumido em 4 dimensões: marginalidade social, cultural, econômica e política. A dimensão social incluiria fatores de integração; o favelado não tenderia a formar redes e organizações internas e não estaria apto a interagir com o resto da cidade. A dimensão cultural afirma que a favela é local de tradicionalismo e desenvolveu uma mentalidade própria de perpetuação da pobreza. Os migrantes oriundos da região rural ou de cidades menores teriam dificuldades de se desfazer do modo de pensar provinciano e se adaptar à dinâmica social de uma grande cidade. Decorre disso que a cultura inapta à vida em uma capital destes “marginalizados” reproduz atitudes que não lhes permite escapar à pobreza. No aspecto econômico, alegam que a população favelada não contribui à economia da cidade e não possui as atitudes corretas em relação ao trabalho e ao empresariado. O favelado não buscaria instrução e treinamento profissional, tampouco possuiria aptidão para os negócios ou uma ética centrada no trabalho. Por fim, a dimensão política retrata um grupo que oscila entre a apatia em relação aos processos decisórios e uma tendência ao radicalismo.

A imagem esboçada por estas proposições mostra um favelado extremamente incapaz de integrar-se à vida urbana, alheio à dinâmica urbana e intelectualmente manipulável por setores politizados. Assim ficaram justificadas as intervenções e sua tendência a tomar as favelas por objetos, não agentes próprios, uma vez que ela é pensada como incompetente em suas decisões. Ao longo do tempo e com metodologias adequando-se às necessidades específicas da pesquisa em favelas, surgiram contrapontos a essas ideias, enfatizando a capacidade de adaptação e integração das favelas com recursos limitados, a ética de valorização do trabalho e o empreendedorismo e, de certo modo, o forte realismo dos

habitantes quanto aos limites que, na época, se impunham à participação política e aos modos de fazerem-se ouvir pelos órgãos públicos (Machado da Silva, 2011). Estão presentes nos mitos da marginalidade uma retórica de “culpar a vítima” pela situação em que se encontra.

Se pensarmos no conceito de capacitações (Sen, 2010), ou seja, oportunidades reais disponíveis às pessoas para que realizem coisas significativas, veremos que a situação dos favelados era de restrição de diversas liberdades disponíveis aos moradores do “asfalto”. Também não se confirma a justificção que a situação de pobreza persiste por possuírem valores radicalmente diferentes dos pregados pela dinâmica vida urbana, à qual se adaptaram com engenhosidade dadas as condições precárias que lhes eram oferecidas. De fato, é razoável imaginar que grupos e estratos sociais apresentem prioridades distintas, mas neste caso, este não parece ser um fator decisivo.

Ainda assim, alguns dogmas foram herdados destes mitos da marginalidade. Um deles é a noção de identidade segregada do favelado por seu estatuto de ilegalidade, seu modo de vida, histórias de fracasso escolar e fascínio pelo tráfico de drogas. Podemos também citar a narrativa da favela como *locus* específico da pobreza, seja como problema ou solução elaborada pelas camadas populares e a tendência a descrever a favela como um fenômeno monolítico (Valladares, 2005).

3. Vida nas favelas cariocas

Duas ideias ainda são persistentes no que se entende das condições de vida nas favelas cariocas: a homogeneidade e a caracterização por ausência (Souza e Silva, 2007). A primeira busca embutir em uma única narrativa a diversidade das experiências individuais em diferentes favelas, ignorante do fato que estas diferem entre si tanto quanto os bairros estabelecidos da cidade. A segunda define a favela por uma descrição de todos os traços que nela estão ausentes, mas existem regularmente no resto da cidade.

As favelas cariocas apresentam grande diversidade de tamanhos, densidade populacional, formas de organização interna e cobertura por ONGs e cada fator pode ser decisivo para determinar o modo que os habitantes se utilizam dos recursos urbanos à disposição. Chetry (2011) fez um estudo comparativo que ilustra as diferenças ocasionadas por estes fatores entre duas favelas: Coroadó, localizada no limite entre o centro e a Zona Sul, e Nova Holanda, parte da Zona Norte. Foi verificado que os padrões de consumo, opções de lazer e acesso a outras zonas da cidade variavam consideravelmente e estavam diretamente

relacionados com disparidades cruciais como localização, acesso a meios de transporte e índices de violência.

Quanto à definição por ausência, é um fenômeno curioso que a percepção das favelas como locais de desordem e ausência de estrutura não tenha sido minimamente alterada. Apesar das taxas de crescimento populacional consideravelmente maiores do que as do resto da cidade (Perlman, 2012a), a provisão de serviços urbanos apresentou melhora em relação às décadas anteriores (Perlman, 2012b).

Segundo o Censo 2010 promovido pelo IBGE, 95% dos 426.479 domicílios considerados “aglomerados subnormais” na cidade do Rio de Janeiro possuem energia elétrica legalizada, provida por uma distribuidora. Em 97%, o lixo é recolhido pelo serviço de limpeza, seja por coleta direta (59%) ou por caçambas (38%). Outros 96% possuem água proveniente da rede geral de distribuição da cidade. No entanto, o aspecto em que a provisão de serviços urbanos se mostrou mais falha foi, sem dúvida, a destinação do esgoto. Somente 85% dos domicílios estavam ligados à rede geral ou pluvial de esgotamento sanitário. Cerca de 14 por cento acabam descartados em valas, rios, lagos, mar ou fossas de algum tipo.

É possível que a percepção majoritariamente negativa da infraestrutura das favelas seja oriunda da persistência da desigualdade, preponderante em todo o país, a despeito da redução da pobreza absoluta. Pode-se mencionar, também, a diferença de qualidade na provisão destes serviços, uma vez que o estigma associado ao local de moradia ainda é presente, o que cria entraves na capacidade dos favelados de exigirem melhoras do serviço público (Arias, 2004). A diferença de rendimentos e retornos do investimento em educação entre favelados e não-favelados é evidência dos efeitos deste estigma (Perlman, 2012b).

Podemos retomar aqui a perspectiva multidimensional apresentada por Sen (2010), ao levar-se em conta os efeitos causados pelo estigma para avaliar de modo mais preciso as condições de vida de qualquer indivíduo. Como foi aludido na seção anterior, segundo esta abordagem, os indivíduos possuem determinadas capacitações, a liberdade de realizar algo que têm motivo para almejar, na medida em que têm oportunidades reais de colocar estas aspirações em prática. No entanto, opõem-se a estas oportunidades não só dificuldades materiais, como baixa renda ou falta de acesso a serviços de qualidade, mas também barreiras sociais como as impostas pelo preconceito. Se o fato de se morar em uma favela produz efeitos verificáveis sobre a provisão de serviços que estão a cargo do Estado ou que a recompensa por seus investimentos em treinamento e educação é inferior no mercado de trabalho, o estigma passa a ser mais do que uma presença nebulosa invocada vez por outra por

um indivíduo preconceituoso, mas um fato inescapável que tem efeitos materiais nas condições de vida das pessoas.

Fizemos uma referência acima aos pontos de vista que eram predominantes na época do estabelecimento das favelas como parte da paisagem carioca. O direito à moradia sem o risco de retirada por medidas higienistas foi vedado à população pobre, que afluiu para as regiões além do alcance da regulamentação estrita e excludente, especificamente, os morros ao redor da cidade, que ainda permitiam acesso às limitadas oportunidades de trabalho (Bacelete, 2009). A noção de que a favela é território característico da ausência de serviços e falta de consonância com as regras estabelecidas da cidade, ou ainda, que é um local alheio à ou distinto da cidade (Souza e Silva, 2007) remete às limitações colocadas pela posição periférica. As favelas foram ignoradas porque, diferentemente dos cortiços, permitiam que a população pobre existisse longe das vistas das outras camadas sociais (Souza e Silva, Barbosa, 2005), mas desta miopia voluntária surgiu a distinção entre o acesso a serviços no “asfalto” e no “morro” (Cunha, Mello, 2011).

O caso da favela do Vidigal (Kerstenetzky e Santos, 2009) é ilustrativo deste problema. Os dados referentes à discriminação por local de moradia apoiam a teoria de que ser favelado acarreta em um estigma particular: 35% das entrevistadas foram vítimas de discriminação, 47% sentiam a necessidade de vestir-se de determinado modo para serem respeitadas na cidade e esmagadores 80% consideram que não possuem seus direitos garantidos como os de moradores de outras regiões da cidade. Acrescenta-se a isso que, apesar da maior parte dos respondentes se considerarem felizes e orgulhosos do local onde vivem, relativamente poucos (36,4%) não aceitariam trocar uma casa por uma em outra parte da cidade e fica claro que os habitantes sentem que encontram-se em desvantagem simplesmente por morarem em uma favela.

Quanto à interação entre as organizações internas e a esfera política, a redemocratização trouxe outras opções de ação política além da aceitação passiva e a mobilização sob o risco de repressão imediata do regime militar. Porém, existe certo monopólio mantido por lideranças locais, em geral de estrato social superior, no que diz respeito a negociações com autoridades políticas por melhorias na comunidade (Machado da Silva, 2011). Apelos a órgãos públicos têm uma taxa variável de sucesso, de modo que questões de infraestrutura muitas vezes são resolvidas por arranjos eleitoreiros. Em geral, os líderes de associações de moradores que organizam estes sistemas de favores, como por exemplo, obter alguma vantagem de ordem pessoal ou pública em troca de auxílio na

obtenção de votos, são indivíduos com melhor condição financeira e maior instrução. Este é um fator relevante, uma vez que seus interesses últimos podem vir a ser diferentes de outros moradores. As lideranças alegam desinteresse e alienação por parte dos outros moradores, regulando toda a interação com políticos supralocais. Há um aspecto negativo neste arranjo, uma vez que as lideranças são compostas por indivíduos com maior mobilidade social e, em geral, com ambições de abandonarem a favela onde vivem. Passa a ser de interesse que os ganhos estruturais da favela sejam homeopáticos, de modo a justificar sua existência e manter esta porta de acesso a favores pessoais (Machado da Silva, 2011) Ainda nos referindo à suposta homogeneidade das favelas, no campo político fica clara a diferença na capacidade de mobilização de recursos e prioridades de capacitações entre as lideranças locais e o restante da população.

4. As formas da violência

No senso comum, a violência proveniente do tráfico de drogas foi expressa por meio de uma metáfora bélica (Cano, 2000; Machado da Silva, 2010a). O Estado está em “guerra” contra um “poder paralelo” que o afronta. Nesta elaboração, o objetivo final é a retomada do território invadido e as ações de segurança pública se alinham a esse objetivo. As operações policiais em favelas se utilizam de armamento pesado e recorrem constantemente ao confronto aberto, fazendo de ruas e logradouros o cenário de uma verdadeira batalha campal.

O que é subentendido pela metáfora bélica é que a guerra é uma situação extrema, onde vários recursos extraordinários à força se fazem necessários. Nela, a recuperação ou proteção do território é causa justa para a aniquilação de qualquer um que seja identificado como adversário. Existe, portanto, no Rio de Janeiro, uma categoria de ser humano que pode ser morto indiscriminadamente (Fridman, 2008). Na linguagem coloquial, este indivíduo foi denominado “marginal”. Como forma de afastamento da identidade do criminoso, criou-se uma dicotomia entre o honesto e trabalhador cidadão morador de favela e o marginal ligado ao tráfico de drogas e outras atividades ilícitas. Para estes cidadãos, o afastamento moral produzido pela distinção entre os elementos honestos e “marginais” oferece algum semblante de proteção contra a imagem do favelado conivente com os elementos violentos de sua comunidade (Machado da Silva, 2007; Fridman, 2008).

Os moradores se encontram em um impasse. De um lado, as forças de segurança estão confortáveis em aceitar as mortes de habitantes durante operações como acidentes de percurso ou “baixas de guerra” pela proximidade física aos traficantes. Por outro, estão submetidos aos

riscos da “sociabilidade violenta” estabelecida pelos criminosos, segundo a qual o princípio de coordenação passa a ser a força física (Machado da Silva, 2010a). A vida cotidiana fica, então, regulada por estes dois fatores e resta aos indivíduos desenvolverem meios que permitam a autopreservação. Em uma perspectiva mais ampla, seria necessário prever também efeitos secundários subjetivos como dano ao sentimento de orgulho próprio e perda de confiança no aparato estatal.

Há uma falta de previsibilidade na atitude de policiais e traficantes, uma vez que o recurso à força pode ser invocado a qualquer momento tanto por uns quanto por outros. O discurso pode ser tratado como uma forma de defesa, mas as garantias de que o favelado conseguirá dissuadir seu interlocutor de agir violentamente são severamente limitadas. No que se refere aos traficantes, no entanto, existe um determinado costume que indica a existência de autoridades morais que possuem maior respeitabilidade. Os dois exemplos mais fortes são os devotos de instituições religiosas, em particular os adeptos das diversas igrejas evangélicas prevaletes nas periferias, e as figuras maternas, que podem ser exercidas, além de pelas mães propriamente ditas, pelas irmãs mais velhas (Leite, 2008).

Os riscos de ser tratado como criminoso potencial aumentam drasticamente entre a juventude local. De fato, nas últimas décadas houve uma tendência significativa de juvenalização dos integrantes do tráfico. Foram repostos os antigos chefes do tráfico mortos em incursões policiais, substituídos por uma geração prematura e mais violenta. Segundo os próprios moradores (Machado da Silva, 2007), a “velha guarda” teria mostrado mais respeito por eles, um maior apego ao local e habilidade de lidar com situações internas sem o recurso imediato à força. A nova geração muitas vezes atua em morros onde não cresceram e parece apresentar um desprezo pelas formas tradicionais de interação com os moradores. Zaluar (2002) descreve esta mudança como uma valorização de um “*ethos* da masculinidade”, em que o jovem sente a necessidade de se provar capaz frente aos seus iguais e adversários por meio de atos de violência. Para alguns grupos específicos de usuários de drogas, não há necessariamente uma prova, mas muitas vezes pagamentos de dívidas por meio de roubos e até assassinatos determinados por chefes do tráfico. Alguns chegam a alegar um “fascínio” pelas quadrilhas após se envolverem em tais atos, e posteriormente passam a juntarem-se a elas (Zaluar, 1998).

Cabem aqui algumas diferenciações entre as ocupações do tráfico e as promovidas pelas milícias. As milícias consistem em controle de território por um grupo armado irregular formado por agentes do Estado. Cobram para manter a tranquilidade na vizinhança, com

maior ou menor grau de coação de pagamento dos residentes, mas é comum que se embrenhem em outras atividades lucrativas que envolvam provisão de serviços (um exemplo é o “gatonet”) ou mesmo venda de drogas. Porém, um elemento crucial para a milícia é seu discurso de legitimação (Cano, 2008). Ela sempre se apresenta como alternativa libertadora a uma realidade muito pior, controlada pelo tráfico. Isto é digno de nota, pois este mesmo discurso foi proferido por políticos frente ao surgimento das milícias, antes que fossem creditadas como grupos irregulares tão perigosos quanto o tráfico tradicional.

Seja pela ação do tráfico, da polícia ou de milícias, a violência impõe mudanças de hábito na expectativa de diminuir seus efeitos mais graves. Não é possível tratar a restrição da liberdade dos moradores como um fenômeno isolado referente só à questão da segurança. A violência prejudica de modo pervasivo, nos termos de Sen, diferentes dimensões de capacitações. Dentre elas, podemos citar dos dados obtidos em entrevista com residentes do Vidigal (Kerstenetzky e Santos, 2009) dificuldade de obter empregos na cidade por receio que o morador será incapaz de chegar ao local de trabalho durante tiroteios, medo constante do envolvimento de filhos e parentes no tráfico de drogas, falta de participação nas associações, rejeitadas por residentes por seus contatos com o tráfico e a desintegração da vida social dentro da comunidade gerada pela falta de confiança nos vizinhos e falta de segurança nos espaços públicos. Cada um destes aspectos implica um sem número de restrições no dia-a-dia do residente e cada um é um fator na redução de sua qualidade de vida.

5. Sobre as Unidades de Polícia Pacificadora

A primeira Unidade de Polícia Pacificadora a ser implementada foi a UPP do Morro Santa Marta, iniciada pela ocupação feita em novembro de 2008. Surpreendeu os moradores com uma tomada de assalto com presença de um grande número de agentes. De início (Cunha e Mello, 2011), a população imaginava ser mais uma das já costumeiras operações policiais. Somente com a permanência dos agentes por um período extenso de tempo que se percebeu que se tratava de algo novo. Apesar da bem-sucedida instalação da unidade, há de se tirar deste exemplo evidência da falta de participação da população local nos vários estágios do programa. No caso de Santa Marta, com o proceder do plano urbanístico, a inclusão da população no processo decisório não se intensificou. As UPPs continuam a ser uma ação do governo sobre a favela, e não em conjunto com seus moradores.

O processo de estabelecimento das UPPs, após a ocupação policial e a abertura da unidade, inclui a formação de um destacamento liderado por um capitão da Polícia Militar e

composto por policiais recém-incorporados. A suposição é que os novos policiais não estariam ligados às redes de corrupção e estariam mais propícios a adaptarem-se a uma proposta de relação civilizada com os moradores (Machado da Silva, 2010b). Embora não tenham eliminado arbitrariedade e violência na ação policial, a redução pode indicar, a longo prazo, uma mudança na cultura policial em relação aos moradores de favelas. Objetivamente, os resultados quanto ao aumento do sentimento de segurança entre os residentes foram positivos (Machado da Silva, 2010b).

Indissociáveis da tentativa de superação das distâncias entre “morro” e “asfalto” são os conflitos em torno da regularização dos domicílios, estabelecimentos comerciais e serviços públicos. Por décadas, estas comunidades funcionaram sob uma lógica própria. A entrada abrupta da lógica de mercado na favela, sem levar em consideração seu funcionamento interno e seu perfil de renda, pode provar-se extremamente prejudicial aos que a intervenção busca beneficiar. É importante lembrar que a maioria das UPPs situa-se, até o momento, em locais próximos aos pólos de riqueza da cidade e, portanto, são áreas sensíveis à especulação imobiliária. Existe o temor que as melhorias ofertadas pelas UPPs causem o aumento do preço de mercado do local e que, pouco a pouco, a população seja substituída por indivíduos mais abastados capazes de acompanhar a valorização da terra - uma espécie de “remoção branca” (Souza e Silva, 2010).

Outro motivo recorrente de insatisfação é a intervenção policial na sociabilidade e comportamentos locais. Eventos “geradores de tumulto” são proibidos e coibidos pela autoridade policial, que se reserva o poder de autorizá-los pessoalmente (Fleury, 2012). Estes dados são corroborados pelos estudos de caso promovidos pelo Banco Mundial (World Bank, 2012). Porém, o relatório aponta que o histórico da relação entre a comunidade e a força policial e mesmo a idade dos moradores gera diferença entre os sentimentos quanto à presença da UPP. Adultos e idosos tendem a perceber a regulação de festas e proibição dos bailes funk mais positivamente que os jovens, o público-alvo principal destes eventos. Por outro lado, atividades simples como a circulação de cartilhas sobre direitos humanos após algumas instâncias de truculência policial e participação em organizações culturais autóctones passaram a ser interpretadas como focos de resistência à ocupação do Estado. Reside aí um enorme risco, talvez, como alega Machado da Silva (2010b), o maior produzido pelas UPPs. A possibilidade de que a autoridade policial se converta em organização política e passe a exercer funções político-administrativas de forma antidemocrática. O risco é particularmente real neste momento da história das favelas cariocas, pois com os limites impostos ao longo

dos anos pela ação do tráfico, as associações de moradores se encontram hoje enfraquecidas e pouco representativas.

Imprevisibilidade e truculência policial são dois problemas cruciais da segurança pública e as UPPs foram bem-sucedidas em reduzir ambas, apesar de não estar próximo de eliminá-las. Seguindo ainda esta linha de raciocínio, e levando em conta as melhorias prometidas pela UPP Social, a diminuição da brutalidade da polícia e a expulsão do tráfico emprestaram às unidades policiais força e legitimidade frente à opinião pública. (Machado da Silva, 2010b). O efeito de uma restrição ao que deveriam ser capacitações básicas é, em certos casos, um ajuste de expectativas, de modo que qualquer melhora pode encontrar satisfação desproporcional a seus resultados (Sen, 2010). As UPPs possuem também a vantagem da proximidade político-administrativa com outros órgãos governamentais que podem não ter a mesma confiabilidade devido aos anos de negligência da parte do Estado. A soma destes fatores coloca a instituição policial como um substituto potencial às esfaceladas associações de moradores. O relatório do Banco Mundial também menciona os policiais sendo chamados a intervir em questões entre os próprios vizinhos, o que reforça a imagem da corporação como árbitros e mediadores da comunidade, ou ainda, “modelos positivos” para crianças e jovens em oposição aos traficantes de drogas. Deve-se ressaltar que as ações das UPPs tem um âmbito de adaptar os moradores à “ordem civilizada” da cidade e a ocupação tem sido a forma primária de ação até o momento (Fleury, 2012). O que já foi citado sobre intervenções na vida social condiz com essas ideias: a favela parece ser tratada como se o risco de retrocesso fosse iminente e qualquer permissibilidade fosse um passo em direção ao caos. Em vista disso, não é improvável que a polícia aceite de bom grado essa nova atribuição informal.

6. Conclusão

As UPPs não estão alheias ao processo histórico de construção da identidade das favelas. Os modos de ação dos agentes envolvidos podem ser compreendidos em uma perspectiva mais ampla pelos seus referenciais teóricos e experiências particulares do espaço urbano. Assim, cremos ter sido produtiva a verificação dos “mitos” que definiram e ainda influenciam a imagem dos favelados frente aos outros setores da sociedade, em especial quando comparados com os dados empíricos que possuímos. Na questão da violência, começamos a ver os efeitos práticos dos estereótipos na atuação dos órgãos de segurança pública. Este pequeno exercício em correlações também nos permitiu observar a construção de mecanismos dos favelados de orientação da vida cotidiana frente aos efeitos da limitação

de recursos de natureza pública e a imposição da lógica dos grupos criminosos armados. Exploramos também a relação direta entre violência e condições de vida, incorporando novamente perspectivas multidimensionais que se provaram úteis no sentido de repensar o conhecimento pré-existente sobre o tema. Em um quadro mais geral, podemos ver uma evolução desde o surgimento do conceito de “mitos da marginalidade”, em especial nas mudanças de tática e repertório usado pelas autoridades tanto no trato direto com os moradores de favelas quanto ao referir-se a estes. No entanto, há sinais de persistência destes mitos nas descrições monolíticas focadas na ilegalidade, na violência, na ausência de serviços, bem como nas interações por vezes tensas entre os favelados e as forças de segurança guiadas por estas descrições.

Referências Bibliográficas

ALKIRE, S. Why the Capability Approach?, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 6, n. 1, p. 115-135. jan. 2005.

ARIAS, E. D. Faith in Our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas, *Latin American Politics and Society*, Coral Gables, v. 46, n. 1, p. 1-38, abr. 2004.

ARNDT, C. e VOLKERT, J. The Capability Approach: A Framework for Official German Poverty and Wealth Reports, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 12, n. 3, p. 311-337. ago. 2011.

BACELETE, G. G. Direito à moradia: regularização fundiária de favelas. *Revista USCS Direito*, São Caetano do Sul, ano X, n.16, p. 69-83. jan./jun. 2009

BARRIENTOS, A. Protecting Capability, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 11, n. 4, p. 579-597. nov. 2010.

BURCHARDT, T. e VIZARD, P. ‘Operationalizing’ the Capability Approach as a Basis for Equality and Human Rights Monitoring in Twenty-first-century Britain, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 12, n. 1, p. 91-119. fev. 2011.

BURGOS, M. T. B. Dos Parques Proletários ao Favela Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A; ALVITO, M. (Orgs.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998, 370 p., cap. 1, p. 25-60.

CANO, I. . Segurança Pública: Um tiroteio a Esmo. *Insight*, Rio de Janeiro, ano III, n. 10, p. 36-45, mai./jun./julh. 2000.

CANO, I. Seis por Meia Dúzia?: Um Estudo Exploratório do Fenômeno das chamadas Milícias no Rio de Janeiro. In: JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008, 103 p., cap. 6, p. 48-103.

CHETRY, M. A Inserção dos Moradores de Favelas do Rio de Janeiro na Cidade: o Caso das Práticas de Consumo e Lazer, *Confins*, São Paulo, n. 13, 2011. Disponível em: <<http://confins.revues.org>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

CHIAPPERO, E. e MORONI, S. An analytical framework for conceptualizing poverty and re-examining the capability approach, *Journal of Socio-Economics*, v. 36, n. 3, p. 360-375. dez. 2007.

CLARK, D.A. The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/indicador_multidimensional.pdf>. Acesso em 02/11/2012.

COMIN, F.; PORTO JÚNIOR, S. S.; BAGOLIN, I. P.; ÁVILA, R. e PICOLOTTO, V. C. Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações: Uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=87. Acesso em: 15/12/2012

CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. S. Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 371-401, jul./ago./set. 2011.

DE HERDT, T. e ABEGA, S. The Political Complexity of Pro-Poor Policy Processes in the Mandara Mountains, Cameroon, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 8, n. 2, p. 303-323. jun. 2007.

DE HERDT, T. e MARIVOET, W. Capabilities in Place: Locating Poverty and Affluence in Kinshasa (Democratic Republic of Congo), *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 12, n. 2, p. 235-256. jun. 2011.

FLEURY, S. Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 194-222, ago. 2012.

FOSTER, J. E. A Report on Mexican Multidimensional Poverty Measurement, Disponível em: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp40.pdf?cda6c1> . Data de acesso: 02/11/2012.

FREDIANI, A. A. Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study, *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 8, n. 1, p. 133-152. mai. 2007.

FRIDMAN, L. C. Morte e vida favelada. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008, 316 p., p. 77-98.

FUKUDA-PARR, S. (2002) Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda, In: FUKUDA-PARR, S. e SHIVA KUMAR, A. K. (Eds.). *Readings in Human Development*. New York: Oxford, 2003, p. 3-16

GASPER, D. What is the capability approach? Its core, rationale, partners and dangers, *Journal of Socio-Economics*, v. 36, n. 3, p. 335-359. jun. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 7 janeiro 2013.

KERSTENETZKY, C. K. e SANTOS, L. Poverty as Deprivation of Freedom: The Case of Vidigal Shantytown in Rio de Janeiro, *Journal of Human Development and Capabilities*, Boston, v. 10, n. 2, p. 189-211, jun. 2009.

LEITE, M. P. Violência, sociabilidade e risco nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008, 316 p., p. 115-141.

LOPES, H. M. ; MACEDO, P. B. ; MACHADO, A. F. . Análise de Pobreza com indicadores Multidimensionais: Uma Aplicação para Brasil e Minas Gerais. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n.1, p. 125-152, 2005.

MACHADO DA SILVA, L. A. ; LEITE, M. S. P. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-592, set./dez. 2007.

MACHADO DA SILVA, L. A. “Violência urbana”, segurança pública e favelas - o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, p. 283-300, mai./ago. 2010.

_____. Afinal, qual é a das UPPs? *Boletim do Observatório das Metrópoles*, Rio de Janeiro, 18 março 2010. Disponível em <<http://www.observatoriodasmetrololes.net/>>. Acesso em: 13 novembro 2012.

_____. A política na favela. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 699-716, out./nov./dez. 2011.

PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro*. 3ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 377 p.

_____. The myth of Marginality Revisited: The Case of Favelas in Rio de Janeiro 1969-2003. *Rio Favelas Re-Study*. Disponível em: <<http://advantronsample2.com>>. Acesso em: 13 novembro 2012.

_____. The Chronic poor in Rio de Janeiro: What Has Changed in 30 Years? *Rio Favelas Re-Study*. Disponível em: <<http://advantronsample2.com/>>. Acesso em 13 novembro 2012.

ROBEYNS, I. The capability approach in practice, *The Journal of Political Philosophy*, v. 14, n. 3, p. 351-376. set. 2006.

SEN, A. (1989) Development as capability expansion, In: FUKUDA-PARR, S. e SHIVA KUMAR, A. K. (Eds.). *Readings in Human Development*. New York: Oxford, 2003, p. 3-16

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso. 2010.

SOUZA e SILVA, J. Um espaço em busca do seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. In: SANTOS, Milton et al. *Território, Territórios*, Rio de Janeiro: Lamparina, 3ª edição, 2007, 418p., pt. 2, cap. 10, p. 107-125

SOUZA e SILVA, J. ; BARBOSA, J. L. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora SENAC Rio, 2005. 229 p.

_____. As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas. *Acervo Observatório de Favelas*. Rio de Janeiro, 8 agosto 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br>>. Acesso em 17 novembro 2012.

VALLADARES, L. P. A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às Ciências Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, out. 2000.

_____. *A Invenção da Favela: Do Mito de Origem a Favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

WAGLE, U. R. 'Multidimensional Poverty Measurement with Economic Well-being, Capability and Social Inclusion: A Case from Kathmandu, Nepal', *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 6, n. 3, p. 301-328. jan. 2005.

WORLD BANK. O retorno do estado as favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Washington D.C.: The Worldbank, 2012. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org>> Acesso em: 05 maio 2013

ZALUAR, A. M. Crime, Medo e Política. In: ZALUAR, A; ALVITO, M. (Orgs.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998, 370 p. cap. 7, p. 25-60.

_____. A Guerra sem fim em alguns bairros do Rio de Janeiro. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 54, n.1, p. 32-38, jun./set. 2002.

