

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

POLÍTICAS SOCIAIS EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS

Daniel Ganem Misse

NITERÓI
2013

DANIEL GANEM MISSE

POLÍTICAS SOCIAIS EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense como requisito final para obtenção do título de Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Joaquim Leonel de Rezende Alvim (orientador)

UFF

Prof. Dr. Luiz Antonio Machado da Silva

UFRJ

Prof. Dr. Roberto Kant de Lima

UFF

Prof. Dr. Ronaldo Joaquim da Silveira Lobão

UFF

Prof. Dr. Luis Carlos Fridman

UFF

Misse, Daniel Ganem.

Políticas Sociais em Territórios Pacificados / Daniel Ganem Misse – 2013.
249 f.

Orientador: Joaquim Leonel de Rezende Alvim.

Tese de Doutorado – Universidade Federal Fluminense. Centro de Estudos Gerais. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito.

Bibliografia: f. 239-249.

1. Políticas Sociais – Teses. 2. Pacificação. 3. Favela. I. Joaquim Leonel de Rezende Alvim. II. Universidade Federal Fluminense. Centro de Estudos Gerais. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. III. Título.

CDD 341.3221

AGRADECIMENTOS

Gostaria, inicialmente, de agradecer a meus pais Michel Misse e Eliane Ganem, assim como a Joana Vargas, por todo o apoio e inspiração que me deram.

À Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PROPP) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) pelo apoio, ao longo dos últimos anos, fomentando esta pesquisa e financiando na participação em Congressos de suma importância para meu desenvolvimento acadêmico.

Outrossim, agradeço a meus colegas da SEASDH, bem como os de mestrado e doutorado que se tornaram grandes amigos para toda a vida, em especial a Nadine Borges, Rodrigo Mattos de Carvalho, Fernanda Andrade, Marília Márcia Cunha da Silva, Humberto Ribeiro Junior, Alexandre França e Patrícia Garcia.

Também há aqueles familiares e amigos que não posso e nem conseguiria esquecer, pois são parte do que sou hoje: Fabiano Fernandes de Souza, Diogo Ferreira, Maira Thomé, Tracy Alexander, Sérgio Nate, André Botelho, Pedro Capra, Alexander Magalhães, Rodolfo Lobato, Luanda Rosin, Carlos Alberto Serrano, Raquel Monteiro, Eduardo Weizmann, Augusto Marques, Alessia Menichini, Michel Misse Filho, André Misse, Fátima Tavares e muitos outros que não poderei agradecer aqui.

Por fim, e não menos merecidamente, agradeço ao prof. Joaquim Leonel de Rezende Alvim, por ter me orientado, apoiado e ajudado na elaboração do tema.

Agradeço a todos que se envolveram direta ou indiretamente em minha formação dentro e fora desta Universidade.

RESUMO

Observa-se o processo de pacificação das favelas cariocas através do estudo da efetividade das políticas públicas. Levanta-se como questão central de pesquisa a falta de direcionamento das políticas sociais nos territórios com UPP, bem como a sua influência no plano de governo, capacidade de governo e governabilidade. Para compreender a questão da construção da política pública na favela, trabalha com os conceitos de eficácia coletiva, capital social, teoria das janelas quebradas, governança, *accountability*, familismo amoral, homem cordial, sujeição criminal e mercadorias políticas. O estudo dos programas de gestão social nos territórios pacificados UPP Social e Territórios da Paz servem como ponto de partida para a compreensão de como vem sendo construídas as políticas sociais e qual o impacto causado por essas políticas. A falta de controle social e de direcionamento dos projetos sociais se apresentam como um entrave para a promoção de políticas sociais efetivas. Nesse contexto, políticas norte-americanas e colombianas passam a ser reproduzidas no Rio de Janeiro como solução para a criminalidade violenta. Dados estatísticos demonstram a efetividade do sistema integrado do metas da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. Todavia, o que serve para a segurança pode não se aplicar às políticas sociais focalizadas no território.

PALAVRAS-CHAVES: Política Social, Território Pacificado, UPP, UPP Social, Territórios da Paz, direcionamento.

ABSTRACT

We observe the process of pacification of slums through the study of the effectiveness of public policies. It arises as a central issue of the lack of research targeting of social policies in the territories with UPP and its influence on government plan, government capacity and governability. In order to understand the construction of public policy in the favela, it brings the concepts of collective efficacy, social capital, theory of broken windows, governability, accountability, amoral familism, cordial man, criminal subjection and political merchandise. The study of social management programs in the pacified territories such as UPP Social and Lands of Peace program, serve as a starting point for understanding how it has been constructed social policies and what the impact of these policies. The lack of social targeting in the social projects stand as one entered for the promotion of effective social policies. In this context, U.S.A. and Colombian policies become played in Rio de Janeiro as a solution to violent crime. Statistics show the effectiveness of the integrated goals of the Department of Security of Rio de Janeiro. However, what is for the security may not apply to social policies focused on the territory.

KEY WORDS: Social Policy, pacified territories, UPP, UPP Social, Lands of Peace program, targeting.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1- TRIBUNAIS.

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TST – Tribunal Superior do Trabalho

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

2- Órgãos, Entidades e Empresas.

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

SESEG – Secretaria de Estado de Segurança

GPAE – Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

SSP – Antiga denominação da SESEG

SEASDH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

IPP – Instituto Pereira Passos

COMLURB – Companhia de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro

LIGHT – Empresa Concessionária de Energia Elétrica do Rio de Janeiro

CEDAE – Companhia Estadual e Água e Esgoto

NET – Companhia de TV por assinatura

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (antiga Assistência Social)

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Empresa

FAFERJ – Federação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro.

3- LEGISLAÇÃO

CF – Constituição da República Federativa Brasileira de 1988

RI – Regimento Interno.

Lista de Figuras

FIGURA 1 - Triângulo de Governo (p.34)

FIGURA 2 - Organograma de uma UPP (p.106)

FIGURA 3 – UPPs por ordem Cronológica (p.122)

FIGURA 4 - Modelo de Atuação da UPP Social (p.170)

FIGURA 5 - Manguinhos (p.182)

FIGURA 6 - Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (p.183)

FIGURA 7 - Borel, Casa Branca e Adjacências (p.185)

FIGURA 8 - Rocinha (p.186)

Lista de Mapas

Mapa 1: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio - Manguinhos (p.182)

Mapa 2: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio – Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (p.183)

Mapa 3: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio – Borel/Casa Branca e Adjacências (p.185)

Mapa 4: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio – Rocinha (p.186)

Lista de Gráficos

Gráfico1: Crimes Contra a Vida nas 17 primeiras UPP`s (p.124)

Gráfico2: Homicídios: 2007-2012* - UPP Zona Sul, Zona Oeste e Centro (p.126)

Gráfico3: Homicídios: 2007-2012* - UPP Zona Norte (p.127)

Gráfico 4: Outros Crimes nas 17 UPP (p.128)

Gráfico 5: Registros de Ocorrência nas 17 primeiras UPPs (p.129)

Gráfico 6: Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2007 (p. 131)

Gráfico 7: Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2011 (p.132)

Gráfico 8: Violência nos Bairros das 17 UPPs (p.133)

Gráfico 9: Violência nos bairros de UPP excluídos os Territórios Pacificados (p.134)

Gráfico 10: Homicídios nos bairros sem UPP (p.135)

Gráfico 11: Homicídios Dolosos no Estado do Rio de Janeiro: 2007-2011 - Frequências Absolutas (p.136)

Gráfico 12: Homicídio/Desaparecimento - DP Zona Norte (p.137)

Gráfico 13: Homicídio/Desaparecimento - DP Zona Sul (p.138)

Gráfico 14: Homicídio/Desaparecimento -DP Centro (p.139)

Gráfico 15: Homicídio/Desaparecimento - DP Zona Oeste (Cidade de Deus/Batam) (p.139)

Gráfico 16: Demandas Mapeadas - Territórios da Paz (p.201)

Gráfico 17 – Grau Associativo X Número de Instituições Locais (p.203)

Gráfico 18: Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias - 2012 (Zona Norte/Centro) (p.205)

Gráfico 19: Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias - 2012 (Zona Sul/Oeste) (p.206)

Gráfico 20: Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias - 2012 (p.207)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
NOTA METODOLÓGICA.....	7
CAPÍTULO I – EFICÁCIA COLETIVA, CAPITAL SOCIAL E O FAMILISMO AMORAL	11
1. A TEORIA DA DESORGANIZAÇÃO SOCIAL E A EFICÁCIA COLETIVA.....	17
2. COMUNIDADE CÍVICA E CAPITAL SOCIAL.	22
3. A TEORIA DO FAMILISMO AMORAL E O ASSOCIATIVISMO À BRASILEIRA.	25
4. CONCLUSÃO.....	28
CAPÍTULO II – POLÍTICA PÚBLICA NA FAVELA.....	31
1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E POLÍTICAS PÚBLICAS.	33
2. POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY.....	41
3. SUJEIÇÃO CRIMINAL E MERCADORIAS POLÍTICAS.....	48
4. A NOVA FACE DA POLÍTICA NA FAVELA.	63
4.1 <i>A Política na Favela em 1967.....</i>	<i>63</i>
4.2 <i>A nova face da Política na Favela.</i>	<i>65</i>
4.3 <i>Os projetos sociais e as novas lideranças.</i>	<i>75</i>
5. CONCLUSÃO.....	79
CAPÍTULO III - O PROCESSO DE PACIFICAÇÃO	81
1. POLÍCIA TRADICIONAL E POLÍCIA COMUNITÁRIA: CONCEITOS.....	82
2. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS – REFLEXÕES ACERCA DO MODELO DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO CONTEXTO LOCAL.....	83
3. AS EXPERIÊNCIAS DO RIO DE JANEIRO.....	85
4. O GRUPAMENTO DE POLICIAMENTO EM ÁREAS ESPECIAIS (GPAE).....	87
5. A TRANSIÇÃO PARA AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPs).	91
6. GPAE E UPP - CONTINUIDADE DESCONTINUADA?	97
7. AS VÁRIAS POLÍCIAS E O <i>ETHOS</i> POLICIAL.	104
8. A CRIAÇÃO DAS UPPs ATRAVÉS DA VISÃO DA PRIMEIRA COMANDANTE DE UMA UPP....	106
8.1 <i>Das Companhias de Policiamento Comunitário (CPC) à UPP.....</i>	<i>106</i>
8.2 <i>O Funcionamento de uma UPP.....</i>	<i>108</i>
8.3 <i>Os Desafios e a Motivação do Policial em uma UPP.....</i>	<i>113</i>
8.4 <i>A Importância dos projetos sociais para a UPP.</i>	<i>116</i>

8.5	<i>Os novos “Donos do Morro”.</i>	121
8.6	<i>As 40 UPPs e a Expansão.</i>	123
9.	A IMPLANTAÇÃO DAS UPP’S E SEU IMPACTO NOS ÍNDICES OFICIAIS DE CRIMINALIDADE.	125
9.1	<i>A pesquisa ‘Os Donos do Morro’: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro.</i>	146
9.2	<i>Comparação de dados das pesquisas.</i>	150
10.	A RELAÇÃO COM A POLÍCIA.	153
11.	OS MOVIMENTOS POPULARES DE RESISTÊNCIA E A PROPOSTA DE CONSELHOS POPULARES DE DIREITOS HUMANOS.	158
12.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.	162
CAPÍTULO IV – POLÍTICAS SOCIAIS EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS.		165
1.	O DIRECIONAMENTO COMO ELEMENTO PARA A EFETIVIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS.	169
2.	GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS.	172
2.1	<i>Desigualdade e Gestão Social nos Territórios Pacificados.</i>	185
2.2	<i>SEBRAE e o Sistema “S”.</i>	198
2.3	<i>As “outras” ações sociais.</i>	200
3.	O TRIÂNGULO DE GOVERNO E A GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS.	203
4.	FORMAS ASSOCIATIVAS, CAPITAL SOCIAL E O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA PAZ.	206
5.	ENGAJAMENTO COMUNITÁRIO E CONSTRUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL: UM ESTUDO DO PROJETO RIO +20 COMUNIDADES.	217
6.	O MODELO DE MEDELLÍN.	221
6.1	<i>O jogo dos sete erros – principais diferenças entre uma comuna e uma favela.</i>	222
6.2	<i>Violência e Acordo Político em Medellin: motivos para a redução da criminalidade violenta na primeira década do século XXI.</i>	224
6.3	<i>Propostas de intervenção urbana e programa sociais.</i>	228
7.	FAVELA COMO OPORTUNIDADE: FORMAS DE DIRECIONAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	229
CONSIDERAÇÕES FINAIS		233
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.		239

INTRODUÇÃO

Quando escrevemos nosso primeiro artigo sobre o tema desta tese, em 2006, como parte de uma pesquisa realizada junto ao Instituto de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro (ISP), com financiamento da União Européia, muito se falava do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) no meio acadêmico, porém a grande imprensa pouco conhecia ou divulgava esse projeto de policiamento dito comunitário implantado em algumas comunidades do Rio de Janeiro.

Com o intuito de formar policiais capacitados para implementar esse novo método de policiamento, ajudamos na elaboração de uma apostila para o curso de formação de policiais. Após isso, fizemos um breve artigo com o objetivo de divulgar o que seriam os contornos do policiamento comunitário no Rio de Janeiro, trabalho este apresentado no Congresso Nacional do CONPEDI que ocorreu em outubro de 2007 em Belo Horizonte¹.

Retornamos ao tema do policiamento comunitário no Rio de Janeiro em 2010, analisando os dois modelos de polícia comunitária implementados em comunidades cariocas e em Niterói entre 2000 e 2010. O primeiro, que recebeu o nome de Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), foi implementado no âmbito estadual pelo governo de Antony Garotinho (1999-2006) e o último, a partir de dezembro de 2008, conhecido como Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no atual governo Sérgio Cabral.

Deste modo, observamos os resultados obtidos por cada modelo de polícia comunitária quando de sua implementação e indicamos possíveis respostas para a descontinuidade do modelo dos GPAEs².

No final de agosto de 2011, fomos convidados pelo então Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Rodrigo Neves, para assumir a coordenação

¹ Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XVI Congresso Nacional do CONPEDI sob o nome “Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro”, disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf. Acessado em 22/08/2010.

² POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO RIO DE JANEIRO: GPAE E UPP - CONTINUIDADE DESCONTINUADA? – apresentado no XIX Congresso Nacional do Conpedi. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/userfiles/LISTA%20DE%20TRABALHOS%20APROVADOS%20PROGRAMA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acessado em: 30/12/2010.

do programa UPP Social no governo do Estado, que estava mudando de nome para “Territórios da Paz”.

Acompanhamos o processo seletivo dos gestores sociais em 2010 e acreditávamos que a proposta parecia bastante interessante, pois boa parte das reclamações dos moradores das favelas quanto aos projetos sociais que entraram tanto com os GPAEs quanto com as UPPs se referiam à falta de escuta dos moradores.

Assumimos a função de coordenação técnica do projeto sem muita informação sobre o que vinha sendo feito e crendo que teríamos uma função muito mais de elaboração metodológica do que executiva. Rapidamente vimo-nos sendo chamados de “superintendente de territórios”, função executiva estratégica, o que nos surpreendeu muito, já que nunca havíamos exercido uma função executiva antes, apesar de termos estudado os impactos da Reforma do Estado na Administração Pública através da criação das agências reguladoras no Brasil, em nossa dissertação de mestrado³.

Nossa formação acadêmica em ciências sociais na UFF e em direito na UFRJ, bem como o mestrado e o doutorado em Sociologia e Direito no PPGSD/UFF, serviu-nos para que pudéssemos aproveitar bastante a experiência prática propondo uma atuação reflexiva sobre o trabalho realizado, o que findou por influenciar a mudança do nosso tema de tese para “Políticas Sociais nos Territórios Pacificados”, apesar do desafio que isso representaria em termos de neutralidade axiológica e distanciamento em relação ao objeto, horizontes fundamentais da objetividade científica.

Por conta dessa oportunidade, pudemos acompanhar de dentro da máquina pública como são pensados e desenvolvidos projetos até a sua execução. Acompanhamos mais proximamente o programa Territórios da Paz de gestão social em territórios pacificados, o que possibilitou que tivéssemos contato regular com a política de pacificação pelos dois lados: moradores e policiais.

Foram inúmeras as reuniões comunitárias das quais participamos ao longo de mais de um ano e meio de trabalho. A riqueza de se estar dentro de uma subsecretaria de estado (no caso, a de direitos humanos) para realizar este trabalho é algo ímpar, pois tivemos acesso a diferentes atores sociais e políticos, bem como à estrutura policial, pondo-nos em diversas situações-limite de mediação e composição de forças. Enfim,

³ MISSE, D.G. A Consolidação das Agências Reguladoras no Brasil. Dissertação de Mestrado defendida junto ao PPGSD/UFF em 2008. Disponível em: http://www.uff.br/ppgsd/dissertacoes/daniel_ganem2008.pdf.

um trabalho muito enriquecedor não somente do ponto de vista acadêmico, como também em termos de experiência de vida.

Pudemos também conhecer melhor e ter um panorama mais amplo das favelas que foram pacificadas, sua organização, o associativismo, as relações com políticos, a força e a fraqueza dos movimentos sociais de base comunitária, a presença das grandes ONGs muito questionadas por moradores, etc.

No entanto, enquanto a função que exercemos nesse período abria portas para muitas coisas, fechava para outras. Tentamos realizar entrevistas com moradores, porém bastava ligar o gravador que as pessoas paravam de falar. O mesmo aconteceu com muitas das equipes de gestão social que tentavam qualificar algumas informações que era dadas pela metade.

Percebemos uma maior dificuldade em se falar, por exemplo, do tráfico em territórios pacificados do que nas demais favelas da cidade. Parece-nos que a pacificação gerava um grau de intimidação nos moradores que fazia com que eles evitassem “tocar no assunto”. Assim como Lia Matos Rocha⁴, observamos nas favelas pacificadas um certo silêncio com relação à permanência do tráfico por parte dos moradores, enquanto a própria polícia admitia a sua existência ainda na favela. De certa forma é compreensível um maior silêncio, pois se o morador assume que há tráfico, a polícia vai querer saber onde ele está e os traficantes poderão considerar quem assume a existência do tráfico um “X-9” (delator), mesmo que não tenha passado qualquer informação. Portanto, viver em um ambiente em que há polícia e tráfico geraria um grande receio do morador em falar sobre alguns temas, deixando-os implícitos em muitas falas.

Por conta disso, adotamos como estratégia o bloco de notas, usando o gravador principalmente nas reuniões comunitárias e para algumas entrevistas. Desta forma, pudemos obter as mais diversas informações, que não tiveram como serem trabalhadas todas aqui pela sua enorme quantidade e riqueza. Preferimos seguir a linha de estudo das políticas sociais, tendo como questão central da tese o direcionamento das políticas públicas, propondo avaliar sua relação com a efetividade dessas políticas, bem como a forma em que impacta na sua construção.

⁴ ROCHA, Lia de Mattos. “Uma Favela Sem Tráfico? Os limites da ação e da opressão do tráfico”, in Vida Sob Cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro., org. Luiz Antonio Machado da Silva, Nova Frontera, 2008.

Resolvemos pela separação da tese em quatro capítulos, de sorte a podermos destrinchar os objetivos específicos explicitados nas quatro palavras que compõem o tema de tese: Políticas Sociais em Territórios Pacificados.

Estudaremos, portanto, as formas de construção e efetivação das políticas públicas, tendo como foco o caso das favelas pacificadas. Seguindo essa lógica, propomos no primeiro capítulo trabalhar com algumas teorias que seriam importantes para que pudéssemos entender as dificuldades de se implementar políticas públicas no Brasil, e mais especificamente nas favelas.

Trabalhamos com a construção da teoria da eficácia coletiva (SAMPSON et al, 1997), que vem sendo adotada no contexto norte-americano para se reduzir a criminalidade violenta, avaliando as dificuldades de sua aplicação no caso brasileiro por conta do baixo grau de incidência de capital social, em grande parte como efeito do ranço familista amoral (BANFIELD, 1963; REIS,1995) e do homem cordial⁵ (HOLANDA, 1968), ainda fortemente presentes na nossa sociedade, que findam por direcionar a atuação do Estado sob esse mesmo paradigma cultural. Tomei a precaução de não aprofundar esse pressuposto, o que me desviaria inteiramente de meu objeto. É uma hipótese mais geral que poderá ser testada em outra ocasião, mas que, de fato, não é indispensável à minha argumentação sobre a relação entre capital social e eficácia coletiva.

Essa discussão é importante, pois no segundo capítulo veremos a influência da teoria das “Janelas Quebradas” (WILSON & KELLING, 1982) na construção das políticas públicas no Rio de Janeiro, abordagem em relação à qual a teoria da eficácia coletiva se opõe fortemente, ao afirmar que o modelo causal estabelecido pela primeira não explica a redução da criminalidade nas áreas mais degradadas da cidade.

Esse segundo tópico ao qual nos detemos, a política pública na favela, tem como foco o estudo dos modelos interventivos do Estado e da necessidade de planejamento estratégico para a sua atuação. Para tanto, utilizamos a teoria do triângulo de governo proposta por Carlos Matus (1995) para que possamos compreender as limitações que podem ocorrer para a efetividade de uma proposta de governo mesmo após a sua implementação. É proposta a análise cumulativa de mais dois vértices,

⁵ Não nos deteremos aqui na discussão acerca da validade teórica do “homem cordial”, mas apenas trazemos essa proposta para enriquecer a tese no ponto em que tratamos do “familismo amoral”.

capacidade de governo e governabilidade, para que uma política possa ter chances de ser eficaz. Seguindo essa proposta, apresentamos mais um fator como determinante e que permeará todos os capítulos desta tese: o direcionamento.

Avaliamos que o direcionamento é um fator externo importante ao triângulo de governo, pois incidiria sobre os três vértices de forma autônoma e cumulativa, ou seja, uma determinação ideológica ou financeira poderia ser crucial para que um plano de governo se transformasse em uma política efetiva. Desta forma, o direcionamento apresenta-se para nós como importante questão de pesquisa, por permear quase todas as relações políticas e econômicas necessárias para a efetividade de uma política pública.

Também estudamos nesse capítulo a nova face da política na favela, resgatando o clássico texto de L.A. Machado da Silva, “A Política na Favela” (1967), para que possamos compreender as mudanças ocorridas na favela e na relação do favelado com a sociedade. Aqui recorreremos também aos conceitos de “mercadoria política” e “sujeição criminal” (MISSE, 1999, 2006).

No terceiro capítulo, entraremos no tema da pacificação, estudando o processo de implementação de uma UPP, resgatando a discussão sobre modelos de polícia comunitária, discutindo o contexto de criação e desenvolvimento dos GPAEs e das UPPs, bem como suas diferenças para, em seguida, avaliarmos os principais desafios do programa das UPPs e a forma como vem sendo avaliado pelas comunidades em que já está presente. Para tanto, trabalharemos com diversas fontes primárias e secundárias, bem como entrevistas com agentes públicos estratégicos.

Faremos ainda um breve estudo do impacto da política de pacificação com base em dados de criminalidade violenta divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro (ISP), dados administrativos de Registros de Ocorrência da delegacias de polícia civil do estado do Rio de Janeiro, de sorte a comparar nossos resultados com os apresentados por Ignácio Cano na pesquisa que coordenou intitulada “Os Novos Donos do Morro”, em que avalia a influência das UPPs nos principais índices de violência da cidade do Rio de Janeiro.

No quarto capítulo, estudaremos mais especificamente as políticas sociais nos territórios pacificados, propondo um estudo mais focalizado da atuação dos dois programas de gestão social em territórios pacificados, UPP Social e Territórios da Paz, observando a sua matriz comum e os caminhos distintos que findaram por trilhar,

embora ambos tenham em sua base a concepção de articulação de serviços públicos para se evitar sobreposição de ações e promover “a integração da favela à cidade”.

Veremos que a integração já existe, pois a favela não é uma entidade autônoma à sociedade como um todo e que desigualdades também estão presentes dentro da favela, havendo uma elite favelada que se põe como intermediária entre o Estado e a favela como um todo. Portanto, talvez devêssemos pensar na integração da favela com ela mesma como um movimento inicial, o que não pode ocorrer por determinação da UPP, mas somente por parte dos seus moradores.

Estudaremos, portanto, o funcionamento de ambos os programas de gestão social e as limitações para a sua efetividade, resgatando a questão do direcionamento da política pública somada ao triângulo de governo. Veremos que um caminho proposto para a integração da favela com ela mesma, pelo programa Territórios da Paz, pode ser através da mobilização social para se promover a criação de capital social e fortalecer as redes locais, de forma a democratizar a informação e a relação com o Estado, procurando diminuir em algum grau a força da elite favelada na construção das políticas sociais no plano local. Nesse sentido, propomos avaliar o grau organizacional de cada favela em que o programa Territórios da Paz atua, propondo cinco graus distintos com base no número de reuniões comunitárias e de instituições locais.

Por fim, nas Considerações Finais, retornaremos à questão do direcionamento para tentar propor um caminho possível para a emancipação da população favelada à política das UPPs, tendo como foco novamente a teoria da eficácia coletiva, apesar das limitações impostas pela realidade brasileira.

NOTA METODOLÓGICA

Trabalhamos basicamente com dados qualitativos ao longo deste trabalho, tendo em vista que não realizamos *surveys* para validar um hipótese central. Preferimos trabalhar com uma grande questão de tese que nos levasse à compreensão de como vem sendo construída uma política social para os territórios pacificados, propondo muitas vezes questionar a focalização territorial dada principalmente por direcionamento de uma política de segurança pública, o que poderia se traduzir em uma baixa efetividade na entrada do “social” como reforço de uma política de pacificação das favelas.

Deste modo, a questão central da tese é o “como se dá” e “o que é o direcionamento” de uma política pública em curso, visando compreender a sua importância para a efetividade alcançada, bem como avaliar a sua influência sobre o triângulo de governo proposto por Matus (1995), modelo proposto no âmbito do planejamento estratégico como forma de observar o tripé essencial para que um plano de governo seja efetivo.

O objetivo geral desta tese é a análise de como as políticas sociais vêm sendo implementadas nos territórios pacificados, tendo como objetivo específico estudar os programas de gestão social e suas propostas para as favelas pacificadas. Para tanto, devemos entender as particularidade da construção de uma política social no contexto brasileiro, e mais especificamente de uma favela.

Como temos uma abordagem mais próxima de um relato etnográfico, ao longo do trabalho, separamos, conforme propõem BEAUD e WEBER⁶, em quatro fases principais nossa pesquisa de campo: exploração, acumulação, questionamento e reorientação e, enfim, a verificação. Preferimos trabalhar com a pesquisa de proximidade.

Desta forma, o distanciamento em relação ao tema foi prévio, tendo durado três meses para que as anotações de campo comesçassem a fazer sentido e que se comesçasse a se poder delimitar melhor a escolha do objeto e do campo de trabalho. O cotidiano durou um ano e meio, sendo que as primeiras questões de pesquisa só começaram a ser

⁶ BEAUD, Stéphane e WEBER, Florence. *Guide de l'enquete de terrain - Produire et Analyser des données ethnographiques*. 4a. ed. Paris: La Découverte, 2006.

melhor definidas após um ano de trabalho de campo, com base em anotações e em atenção aos principais acontecimentos locais.

A reorientação da pesquisa se deu de forma natural, conforme elaboramos um plano de desenvolvimento da tese e um novo projeto de tese, o que nos levou à principal hipótese de pesquisa, que se apresenta mais como uma questão⁷, a da falta de direcionamento das políticas públicas como fator importante para a sua inefetividade.

A verificação das principais questões de pesquisa dependeu de alguns testes relativos a todo o levantamento qualitativo e etnográfico realizado durante o período de pesquisa, levando-nos a determinadas conclusões acerca do baixo impacto das políticas sociais nos territórios pacificados e a sua relação com a pouca governabilidade dos programas de gestão social em territórios pacificados, bem como o controle por parte da elite favelada de boa parte das ações sociais no plano local.

Para os fins de nossa pesquisa, adotamos o procedimento relacional, mesclando todas as fontes documentais e bibliográficas, os dados quantitativos, qualitativos e entrevistas, no sentido de enriquecer o debate e ampliar a compreensão do tema: políticas sociais em territórios pacificados.

Nesse sentido, adotamos o método proposto por Pierre Bourdieu, em que:

“a divisão ‘teoria’/‘metodologia’ constitui em oposição epistemológica uma oposição constitutiva da divisão social do trabalho científico num dado momento [...]. Penso que se deve recusar completamente esta divisão em duas instâncias separadas, pois estou convencido de que não se pode reencontrar o concreto combinando duas abstrações. [...] É em função de uma certa construção do objeto que tal método de amostragem, tal técnica de recolha ou de análise dos dados, etc. se impõe”. (BOURDIEU, 1989, p.24).

Desta forma:

Para romper com a passividade empirista, que não faz senão ratificar as pré-construções do senso comum, não se trata de propor grandes construções teóricas vazias, mas sim de abordar um caso empírico

⁷ Segundo CRESWELL, John W. Research Design – qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Califórnia: Sage, 2003., em pesquisas de cunho mais qualitativo, em que não se trabalha com variáveis estatísticas, levando à validação de uma hipótese, seria mais comum se ter questões centrais e subquestionamentos associados. Seguimos essa linha de raciocínio, propondo em vez de uma hipótese de pesquisa, uma questão central.

com a intenção de construir um modelo [...]. O raciocínio analógico que se apoia na intuição racional das homologias [...] é um espantoso instrumento de construção do objeto. (BOURDIEU, 1989, p.32).

No que concerne à análise dos documentos e dos fatos, propomos, portanto, que uma se acrescente à outra para a melhor execução dos objetivos propostos na pesquisa. Ou seja, que a análise dos documentos se acrescente à análise dos fatos: a investigação – essencialmente a observação, a entrevista e o questionário – sejam complementados com um estudo relacional da fonte documental, bem como da discussão teórica.

Desta forma, estruturamos a pesquisa em cinco etapas:

- 1) Levantamento bibliográfico e discussão teórica acerca do tema proposto de maneira a propor questionamentos acerca da aplicabilidade de teorias norte-americanas e mesmo modelos colombianos ao caso brasileiro.
- 2) Recurso às fontes históricas através de periódicos, avaliando matérias publicadas pela imprensa em diversos períodos, bem como às pesquisas realizadas em áreas pacificadas, de sorte a comparar com dados por nós coletados.
- 3) Realização de diário e relatório de campo; Participação em reuniões comunitárias; pesquisa de campo nas favelas pacificadas; estudo e análise de dados administrativos acerca dos principais registros de ocorrência policial relativos à criminalidade violenta no estado do Rio de Janeiro; pesquisa de leis, decretos, regimentos, editais públicos, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro;
- 4) Entrevistas com personagens importantes para a compreensão de alguns processos: gestores públicos, presidentes de associações de moradores, representantes de organizações da sociedade civil, capitães e majores das UPPs e que exercem função estratégica dentro da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP).
- 5) Levantamento quantitativo a partir de relatórios mensais de pesquisa produzidos pelos gestores sociais (dados qualitativos) de

sorte a propor um método misto de pesquisa que trabalhe com a saturação de diversos fatores como as principais demandas comunitárias, número de instituições locais, total de reuniões comunitárias e grau de associativismo, por exemplo. A ideia é compreender a relação existente entre maior associativismo e grau de maior ou menor organização de uma favela.

Capítulo I – Eficácia Coletiva, Capital Social e o Familismo Amoral

Antes de estudarmos as políticas sociais nas áreas pacificadas, devemos retornar aos questionamentos mais iniciais sobre o tema. Como primeiro passo, temos que nos perguntar o que são “territórios pacificados” e, em seguida, o que essa expressão traz em si que seria importante o suficiente para modificar a relação do Estado e da própria cidade com essas favelas, a ponto dessas áreas receberem atenção especial.

Iniciamos com a expressão pacificação, que tem como antônimo a palavra guerra. Propomos que a consagração dessa expressão poderia ser considerada como o reconhecimento de uma guerra, seja ela contra o tráfico de drogas (polícia x traficantes) ou mesmo de facções rivais pela conquista e domínio territorial (traficantes x traficantes).

Desta forma, temos uma dimensão de conflito escalada ao nível de uma guerra civil, pois afirma-se que havia grupos lutando pela dominação territorial de várias regiões da cidade.

A analogia com a guerra vem da própria população e da imprensa, que apelidava locais em que havia tiroteios constantes entre facções rivais do tráfico e a polícia com nomes como “Faixa de Gaza” (somente a título de ilustração, Borel⁸ e Manguinhos⁹ tinham suas Faixas de Gaza).

⁸ Em Matéria veiculada pelo portal eletrônico Terra, em 29/05/2006, fica evidente a identificação da Faixa de Gaza do Borel/Casa Branca: No início da tarde, o comércio na Rua São Miguel e outras ruas próximas, no morro do Borel, no Rio de Janeiro, fechou por ordem do tráfico de drogas. O comércio na Rua São Miguel fechou por ordem dos traficantes e a Escola Pública Professor Paulo Freire, no alto da Casa Branca, onde estudam 140 crianças da creche à 4ª série, não abriu.

A ordem ocorreu após uma tentativa frustrada de invasão dos traficantes dos morros da Formiga e do Borel, na Tijuca, ao morro vizinho da Casa Branca, na madrugada desta segunda-feira, que resultou na morte do eletricitista Eduardo Lima Ferreira dos Anjos, 29 anos, vítima de bala perdida, e de Robson Francisco Rodrigues Vieira, o Robinho, 28 anos, sobrinho do traficante Isaias da Costa Rodrigues, o Isaias do Borel, um dos líderes do tráfico do Borel que está preso em Bangu. O ataque aconteceu pouco depois das 2h da manhã, quando os bandidos, em duas frentes - cada grupo tinha 15 homens - invadiram o morro pela Estrada da Casa Branca. Os traficantes, porém, acabaram sendo rechaçados a tiros por soldados do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (Gpae).

Quando o grupo que desceu pelas matas chegou à divisa dos dois morros - local conhecido como Faixa de Gaza - e começou a atirar contra a Casa Branca, o efetivo da PM que estava de serviço no Gpae reagiu e iniciou um tiroteio que durou quase uma hora e meia. Disponível em:

Na fala de um morador do Borel em uma reunião comunitária, pudemos depreender melhor essa representação: A gente vivia uma guerra. Via 2, 3 mortos. Tiro pra tudo quanto é lado. A creche estava lavrada de balas. A gente não podia fazer nada. Falar nada.

Na fala de um morador de Manguinhos que nos encontrou para uma reunião fora da comunidade também temos essa representação presente: Foi a maior guerra hoje. A polícia chegou e já tinha 3 mortos. Aquela área é conhecida como Faixa de Gaza. Morre gente todo dia.

Desta forma, vemos que a representação da mídia e dos próprios moradores leva a crer que havia um discurso forte que construía uma memória de guerra. Junto com isso, há também as diversas marchas e missas pela paz que ocorreram no Rio de Janeiro e tiveram maior adesão principalmente em 2007 e 2008, quando reuniram milhares de pessoas, muito por conta de mortes que geraram grande clamor público como as do menino João Hélio¹⁰.

Por fim, há o próprio reconhecimento por parte do governador Sérgio Cabral Filho em 2007 de que haveria uma guerra em curso:

Estamos em guerra e vamos ganhar esta guerra, não tenho a menor dúvida. O Rio chegou a um nível de violência e ousadia do tráfico absolutamente intolerável. Vamos acabar com essa musculatura do tráfico. Vamos continuar trabalhando, sem show pirotécnico, sem dizer que é amanhã ou depois de amanhã. Não vai ser todo dia que teremos boas notícias. Vamos cometer equívocos, pode haver problemas aqui e acolá e vamos enfrentar. Mas não tem mágica. É 90% de transpiração¹¹.

<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI1027191-EI306,00-Trafico+manda+comercio+fechar+portas+do+Borel+no+RJ.html>.

⁹ Na matéria “Polícia ocupa 'Faixa de Gaza' no Rio”, disponível no portal eletrônico da Revista Veja, em 14/10/2012, também fica evidente a analogia à guerra: Assim como na Rocinha e no Alemão, a ocupação da “Faixa de Gaza” carioca é o início de um processo delicado de restabelecimento da ordem em um território degradado. As duas grandes favelas já ocupadas são alvo de constantes investidas de bandidos e, com frequências, há episódios como execuções e troca de tiros de bandidos e policiais. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/policia-ocupa-faixa-de-gaza-no-rio>.

¹⁰ Menino que morreu após ser arrastado por mais de 15 minutos após ficar preso pelo cinto de segurança ao carro que assaltantes tinham roubado de sua mãe.

¹¹ Matéria publicada no jornal O Globo de 01/07/2007. Disponível em: <http://busca.globo.com/Busca/oglobo/?query=01%2F07%2F2007>. Acessado em: 12/10/2012.

Agora, já em 2012, quando da ocupação de Manguinhos e Jacarezinho pela polícia, haveria o reconhecimento da pacificação dessa guerra, mas sem acabar com o tráfico:

A partir de hoje, não temos mais a 'Faixa de Gaza'. [...] A UPP não vai acabar com o tráfico. A UPP vai levar paz às comunidades. Os papéis se inverteram. Hoje, o estranho na comunidade é o bandido. Temos muito mais pontos positivos do que negativos. O que se conseguiu foi a liberdade de ir e vir das pessoas.

É importante ressaltar que o tráfico está sempre no centro da meta de pacificação dessa guerra. Não há menção à ideia de pacificação das áreas de milícia de forma explícita como as de tráfico.

Há ainda a confirmação simbólica da guerra por parte das forças policiais, pois a primeira coisa que o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) faz logo após que ocupa uma área que receberá UPP será hastear a bandeira do Brasil (e algumas vezes também a do BOPE), em um ato simbólico usual de uma guerra quando se ocorre a reconquista de um território pela força aliada.

Portanto, vemos que a utilização do termo pacificação pressupõe a existência de uma guerra, admitida por boa parte da sociedade e inclusive pelo Poder Público, o que justificaria a ocupação dessas áreas por forças de paz que conseguissem manter a ordem e garantissem a segurança humana.

Todavia, a palavra pacificação também se opõe a ideia de conflitualidade. Ou seja, é importante que os conflitos sejam eliminados para que haja paz. É comum na cultura policial e judiciária brasileira a ideia de eliminação conflitos (KANT, 1995). Ora, em uma sociedade democrática, é importante que haja conflitos que devem ser mediados e harmonizados, porém não eliminados. Pacificar pode em algum grau nos fazer crer que conflitos não podem ocorrer e que devem ser rapidamente reprimidos.

Isso poderia explicar a postura ainda muito reativa e ostensiva da polícia nas áreas pacificadas, bem como o fato de só se ter levado a Polícia Militar para essas áreas (a polícia judiciária continuou nas delegacias), pois a ideia seria reprimir conflitos e trazer a paz.

Entretanto, o que a expressão pacificação traz em si que seria importante o suficiente para modificar a relação do Estado e da própria cidade com essas favelas, a ponto de receberem atenção especial?

Ajuda-nos a responder, em parte, a essa pergunta uma entrevista que Zuenir Ventura deu a um periódico em 2003:

[Entrevistador] Seu livro Cidade partida, sobre a chacina em Vigário Geral, foi lançado em 1994. Quase dez anos depois, qual o balanço que você faz da violência urbana no Rio de Janeiro?

Zuenir – Muita coisa mudou pra pior. A qualidade da situação é outra. O tráfico mantinha certos limites, mas rompeu barreiras que, há dez anos, ainda respeitava, por exemplo, o não-confronto com a polícia. Flávio Negão, o traficante entrevistado no livro, dizia que ‘polícia a gente não mata, polícia a gente compra’. As guerras eram entre quadrilhas. Hoje, é também contra a polícia. E, sobretudo, instituições passaram a ser atacadas. Isso era inteiramente inesperado, impossível mesmo, há dez anos. Jogam bombas nos prédios públicos, em hotéis, queimam ônibus, fazem todo tipo de ação de guerrilha urbana. Isso não fazia parte da estratégia do tráfico, nem da ideologia, nem mesmo da ética. O tráfico era entendido como um negócio. Quanto mais tranquilo fosse, melhor. Havia um código de conduta implícito que não permitia determinadas coisas.¹²

Ou seja, segundo Zuenir Ventura, há uma mudança de orientação do tráfico que o torna agressivo contra as instituições ao longo de uma década, abandonando a sua lógica estritamente comercial e adotando práticas que seriam identificadas com uma forma de terrorismo.

Desta forma, o que há de especial que a pacificação traria para essas áreas a serem tratadas de forma diferente, seria a presença da polícia e das instituições de forma a limitar a ação do tráfico apenas à sua função comercial. Fica evidente na fala que vimos do Secretário de Segurança essa intenção de trazer a paz, ou seja, não eliminar o tráfico, mas limitar a sua ação.

A mudança de relação da cidade e das instituições com essas áreas poderia ter relação com a própria sujeição criminal que sofrem as favelas, seja por parte do meio acadêmico que se dedica basicamente a estudar a violência nessas áreas, ou mesmo do

¹² Revista Democracia Viva. “Entrevista com Zuenir Ventura” – 11/10/2003. Disponível em: <http://www.ibase.br>. Acessado em 03/08/2010.

próprio “asfalto” e dos favelados que entoam diferenciações entre trabalhadores e vagabundos (MISSE, 1999).

A relação da cidade com as favelas pacificadas muda, portanto, principalmente por conta da assunção do seu estigma: serem pacificadas ou possuírem uma UPP. Logo, vemos essas favelas com história e memória construídas ao longo de mais de um século terem toda a sua representação reduzida a uma sigla como forma do processo de aceitação por parte da cidade. Agora não se vai mais ao Borel, Casa Branca ou Chácara do Céu, mas à UPP Borel, que compreende territórios que foram historicamente divididos pelo tráfico e que atualmente estão unidos em um grande Complexo criado após a instalação das UPPs.

Assim, fica mais fácil a introdução do conceito de território não em uma concepção como a de Milton Santos¹³, mas em uma trajetória de cunho militar, em que um território é uma zona que compreende várias favelas e, por isso mesmo, sua identidade se dá pela presença da força policial que o demarcou em sua ocupação.

Não é à toa que após a instalação das UPPs ocorreram vários movimentos de resgate da memória comunitária do Borel até o Chapéu Mangueira¹⁴. Há muito receio por parte dos moradores de que se perca a identidade e a memória local.

O que torna essas áreas importantes, portanto, a ponto de receberem de forma prioritária as políticas públicas do Estado, é o fato de haver ocupação da força policial com propósito de fazer com que a população reconheça sua autoridade, após anos convivendo com violência e corrupção da polícia em áreas que eram conhecidas pelo domínio de grupos criminosos¹⁵.

¹³ “O território, hoje, pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede: as redes constituem uma realidade nova que, de alguma maneira, justifica a expressão verticalidade. Mas além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. São, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço de todos”. SANTOS, Milton. Território, Globalização e Fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994. As redes que formam um território, segundo Santos, são provenientes de um Mercado Universal. Destarte, a formação territorial imposta pela polícia, tenta impor uma rede não vinculada à identidade espacial, mas a uma conurbação logística traçada pela Secretaria de Segurança.

¹⁴ Diante da forte demanda de moradores dessas áreas, as equipes de gestão social do Programa Territórios da Paz conseguiram mapear diversos grupos em 12 áreas de UPP que queriam trabalhar temas relacionados à memória local. De diversas reuniões comunitárias surgiu o Plano de Memórias, que será melhor estudado no último capítulo deste trabalho.

¹⁵ Em pesquisa de vitimização coordenada por Alba Zaluar nos anos de 2005 e 2006, obteve a informação de que “nas favelas, os policiais atiravam 10 vezes mais do que nas áreas regulares do asfalto e agrediam duas vezes mais os moradores, segundo a pesquisa de 2005-2006. No entanto, apenas 0,4% dos moradores viram policiais atirando em suas vizinhanças, uma proporção 20 vezes menor na Tijuca

Desta forma, essas áreas assumiram de vez, com a presença policial, o estigma da violência e da sujeição criminal, devendo receber políticas sociais que garantam o domínio territorial por parte da polícia, que sozinha não daria conta de realizar a pacificação.

Para que possamos trabalhar com o discurso da pacificação vinda de baixo, preferimos trabalhar com algumas perguntas: o que faz com que determinadas áreas de uma cidade tenham maiores índices de criminalidade do que outras? Por que há territórios tidos como mais violentos mesmo após várias décadas e com mudança na sua composição populacional? Como isso afeta a entrada das políticas públicas nessas áreas?

Essas questões servem para direcionar boa parte da discussão teórica deste capítulo, que tem por objetivo apresentar a teoria da eficácia coletiva e sua interface com a concepção de capital social de cunho comunitarista.

A partir dessas teorias seria possível pensar uma pacificação vinda da própria população que, através de redes de solidariedade e coesão social, passaria a exercer controle sobre os grupos mais vulneráveis.

Em seguida, trabalharemos com a teoria do familismo amoral de Edward Banfield através da apropriação realizada por Elisa Reis, traçando uma analogia com o “Homem Cordial” de Sérgio Buarque de Holanda, para compreender o contexto brasileiro e os problemas que envolvem a efetividade de políticas públicas, influenciadas pela troca de mercadorias políticas.

Fica como proposta para o capítulo seguinte, trabalhar com a efetividade das políticas públicas nas favelas, apresentando mecanismos de governança e *accountability*, em um ambiente em que predomina a sujeição criminal e a mercadoria política como forma de relação entre o Estado e a população. Como proposta, fica o a questão de como se pensar a possibilidade de direcionamento que possa de fato orientar a execução das políticas sociais nos territórios pacificados.

(AP2.2), onde havia numerosa população de classe média e favelas conhecidas como santuários do tráfico, do que nos subúrbios próximos (AP3.1), onde chegou a 11% dos entrevistados. A desconfiança nos policiais, especialmente os militares, atingia proporções inacreditáveis entre os moradores das favelas e dos subúrbios, chegando a mais de 90% dos jovens, entre 15 e 24 anos de idade. Zaluar et alii, Pesquisa de Vitimização do Rio de Janeiro, Relatório Técnico. Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa das Violências, Instituto de Medicina Social/Uerj. 2007.

1. A Teoria da Desorganização Social e a Eficácia Coletiva.

O que explica determinados lugares terem grupos criminosos controlando suas áreas, com altos índices de violência e, muitas vezes, também de letalidade? Diversas teorias tentaram explicar a relação entre território e crime, tendo a teoria ecológica de Robert Park e Ernest Burgess sido um marco por importar os conceitos da ecologia natural à vida social.

A importância dessa teoria está no fato de ter desenvolvido a idéia da “cidade como laboratório” e atraído a atenção para a relação entre território e criminalidade ao afirmarem que mesmo com alta taxa de mobilidade territorial, uma zona da cidade, por ser a mais degradada, será sempre violenta, estando a violência ligada ao território.

A partir da teoria ecológica que o fato de que em toda cidade existem áreas em seu interior que devem ser evitadas, Clifford Shaw e Henry McKay¹⁶ mapearam a localização residencial dos jovens que haviam sido encaminhados à corte juvenil de diferentes áreas da cidade de Chicago. Usando os mesmos dados para três períodos distintos no tempo (1900-1906, 1917-1923 e 1927-1933), encontraram que o padrão de localização espacial da criminalidade na cidade se repetia para cada um dos períodos analisados.

Esses padrões propiciaram a identificação de pelo menos três fatores estruturais no nível local da vizinhança explicaria as diferenças nas taxas de delinquência na cidade como um todo: heterogeneidade étnica, mobilidade residencial e privação econômica.

A existência de diferentes grupos étnicos em uma mesma área no interior da cidade funcionaria como uma barreira que impedia os residentes de compartilharem valores convencionais comuns a todos. A heterogeneidade seria um mecanismo que impede a comunicação, ou melhor, a interação entre os residentes de uma área dificultando a resolução de problemas e a consequente obtenção de recursos externos para a melhoria na qualidade de vida dos seus residentes.

Em suas proposições originais, Shaw e McKay assumiam que a mobilidade residencial em uma determinada área, medida como instabilidade da população

¹⁶ SHAW, C. R.;McKAY, H. D. Juvenile delinquency and urban areas.Chicago: University of Chicago Press, 1942.

residente, abalava as redes comunitárias de relações sociais. Isso ocorria porque as regras institucionais de uma área com alta concentração de migrantes não estavam facilmente acessíveis aos novos residentes e, também, porque as regras institucionais que os novos residentes traziam não os preparavam para aquelas encontradas no novo contexto de sociabilidade residencial.

Segundo Shaw e McKay, este conjunto de fatores que impediam os residentes de determinadas áreas urbanas alcançarem objetivos comuns era o que caracterizava uma vizinhança como “socialmente desorganizada”. Em termos mais gerais, desorganização social é um conceito que se refere à incapacidade de uma estrutura comunitária em alcançar valores comuns a todos os seus residentes e de manter o controle social efetivo.

Adicionalmente, os autores afirmam que, embora houvesse alteração da população que residia nas áreas de desorganização social, as taxas de criminalidade e delinquência permaneciam relativamente constantes, o que deslocava as explicações da criminalidade do foco individual para um nível superior de agregação, o nível socioestrutural da vizinhança.

Após muitas críticas à teoria da desorganização social, esta deixa de ser estudada por mais algumas décadas, vindo a ser retomada por Robert Bursik e Harold Grasmick¹⁷.

Reformulando a teoria da desorganização social e trabalhando em cima de conceitos de esferas de controle social, Bursik e Grasmick afirmam que a capacidade local de auto-regulação está determinada pela extensão e densidade de redes formais e informais entre os residentes no interior das vizinhanças. Essas redes entre os residentes, ou vizinhos, conduzem a um efetivo controle social local, que, por sua vez, dependerá das três dimensões propostas por Shaw e McKay em sua teoria da desorganização social: baixo status socioeconômico, instabilidade residencial e heterogeneidade étnica, responsáveis por uma diminuição da capacidade local de promover auto-regulação.

Para Bursik e Grasmick, essas três dimensões estruturais afetam as relações formais e informais dentro de uma comunidade. Por causa disto, ocorre, segundo Albert

¹⁷ BURSIK, R. J.; Harold G. GRASMICK, H. G. Neighborhood and Crime: the dimensions of effective community control. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1993.

Hunter¹⁸, um enfraquecimento do controle social comunitário em três níveis distintos: privado, paroquial e público, que têm a ver com as diferentes formas com que os indivíduos de uma comunidade buscam a ordem social.

Para Hunter, no nível privado, que diz respeito às relações mais pessoais entre familiares ou amigos, as mudanças contínuas da população nas vizinhanças dificultam o estabelecimento e a manutenção dos laços primários entre os residentes. Isso implica redes relacionais mais frágeis e menos duradouras e um controle social local menos eficiente. Em relação ao nível paroquial, que diz respeito ao amplo conjunto de redes interpessoais entre vizinhos e sua ligação com instituições locais, o controle do crime se vê abalado por causa da incapacidade dos residentes de se organizarem e supervisionarem o comportamento uns dos outros. Por fim, esse modelo sistêmico enfatiza a importância de se considerar o nível público de controle social. Neste nível de ordem social, entende-se a capacidade da comunidade local de obter recursos e serviços oriundos da esfera pública de poder (serviços de saúde, social e de justiça), situada fora da comunidade.

Robert Sampson e Byron Groves¹⁹, propõem no final da década de 1980 a reformulação da teoria da desorganização social após analisarem dados de um *survey* britânico de 1982. O objetivo era examinar dimensões da desorganização social: status socioeconômico, mobilidade residencial, heterogeneidade étnica, desestruturação familiar e urbanização.

Para Sampson e Groves, a capacidade de uma comunidade de supervisionar e controlar as ações e atitudes de jovens e adolescentes consideradas desordeiras é a mais importante dimensão do modelo proposto por Shaw e McKay, tendo em vista que as gangues que atuam em uma comunidade se desenvolvem por causa da fraca supervisão e controle de grupos locais.

Desta forma, para Sampson e Groves, quanto maior o grau de coesão em determinada vizinhança, maior seria sua capacidade de controlar o desenvolvimento e a ação de gangues responsáveis pelas taxas de crime e delinquência locais.

¹⁸ HUNTER, A. J. Private, Parochial and Public Social Orders: the problem of crime and incivility in Urban Communities. p. 230-242. In: SUTTLES, G. D.; ZALD, M. N. (eds.). The Challenge of Social Control: Citizenship and Institution Building in Modern Society. Norwood, NJ: Ablex Publishing, 1985.

¹⁹ SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. Community structure and crime: testing Social Disorganization Theory. American Journal of Sociology, The University of Chicago Press, v. 94, n.4, p. 774-802, 1989.

Seguindo essa linha de raciocínio, outro fator que teria grande influência nas taxas de criminalidade seriam as redes de amizade local, exercendo forte controle social informal. Portanto, mais um fator decisivo na redução da criminalidade seria a taxa de participação local em organizações formais e voluntárias. Desta forma, quanto mais organizadas forem as vizinhanças, menores seriam as taxas de crimes violentos e de delinquência juvenil.

Posteriormente, no final da década de 1990, Sampson, Raundenbush e Earls²⁰ propuseram uma modificação na teoria da desorganização social que significou um considerável avanço na ideia original: a teoria da eficácia coletiva.

A eficácia coletiva pressupunha a conexão entre coesão social, confiança mútua dos residentes e predisposição para intervirem na resolução de problemas locais. Destarte, “a eficácia coletiva dos residentes é um meio crítico pelo qual localidades urbanas inibem a ocorrência de violência pessoal, sem considerar a composição demográfica da sua população”²¹.

Seguindo essa teoria, as baixas taxas de crimes numa vizinhança seriam resultantes de um ambiente em que os moradores têm valores comuns compartilhados e, ao mesmo tempo, agem de forma a controlar as atividades locais. Este controle social informal ao nível da vizinhança seria mais bem exercido quando houvesse maior interação e confiança entre seus residentes.

Os autores retornam à ideia de Albert Hunter, propondo em suas análises que os mecanismos de controle social informal seria a forma de os moradores de uma vizinhança buscarem para alcançar a ordem pública, através da supervisão e controle sobre os jovens. Isso contrastaria com controle social formal promovido normalmente pela polícia e que poderia garantir a ordem, porém de forma vigilante e menos eficaz.

O controle social informal efetivo na vizinhança se traduz na capacidade de seus residentes de obterem recursos (financeiros) e respostas (ações políticas) direcionadas às demandas locais. Segundo os autores, essa viabilização de serviços públicos direcionados às demandas locais minimiza os efeitos da desordem social sobre as taxas de criminalidade local.

²⁰ SAMPSON, R. J.;STEPHEN, S. R.;EARLS, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of Collective Efficacy. Science, v. 277, p. 918-924, 1997.

²¹ idem, p. 919.

Destarte, para que haja um reforço do controle social informal, é necessário que a esfera pública esteja sensibilizada às demandas locais das entidades que poderiam exercer essa forma de controle social de sorte a trazer apoio financeiro e político para suas ações.

Sendo assim, para que uma vizinhança consiga um efetivo controle social informal, traduzido na predisposição dos residentes locais em agirem para obter o bem comum, é preciso que os moradores compartilhem de duas características individuais: confiança e solidariedade. Portanto, a eficácia coletiva se dá, portanto, através da combinação entre controle social informal, coesão social e confiança.

Entretanto, no caso brasileiro, nem sempre a existência de coesão social e confiança refletem em maior eficácia coletiva.

Bráulio Silva²², testando a teoria da desorganização social, observa que nas regiões mais pobres da cidade de Belo Horizonte, a coesão social é positivamente associada a criminalidade (violência física) e à percepção de desorganização social.

Nesse mesmo sentido, ao estudar o caso do Aglomerado da Serra, também em Belo Horizonte, Wilson da Cruz²³ propõe que:

As redes de laços fracos se caracterizam por uma maior intensidade emocional, bem como menor intimidade, ou seja, aquelas relações fora do círculo familiar ou dos amigos mais próximos [...] as redes de relações interpessoais de ligações fracas e de baixa intensidade possuem mais capacidade de unir membros de diferentes pequenos grupos do que as ligações fortes encontradas nesses mesmos grupos. Mas o grau de sobreposição de duas redes de amizades, por exemplo, varia diretamente com a força dos laços. Significa que se os laços forem muitos fortes a sobreposição dessas redes de amizades também tende a ser forte. É isso que se observa, nos parece, em uma comunidade em que grande parte das famílias é ‘família de malha estreita’[...]. Também não há que se supor que essa ‘família’ seja imune às tensões que, em última instância, são resolvidas na força bruta, ou seja, com a violência ou a ameaça dela. Isto porque, embora a ‘reciprocidade forçada’ no aglomerado seja cíclica, ela existe. Chamo-a de cíclica porque se trata de uma reciprocidade que é intercalada por relações de parentesco e amizades por um lado e de outro por trocas de mercadorias políticas. Ainda que essa troca, às vezes, se dê de forma compulsória. De qualquer forma, parece que o

²² Silva, Bráulio F. A. D.. Desorganização, oportunidade e crime: uma análise “ecológica” dos homicídios em Belo Horizonte. Tese de Doutorado defendida junto ap PPGCH da UFMG. Belo Horizonte, 2012.

²³ CRUZ, Wilson J. A.. Os “entraves” para o surgimento da eficácia coletiva: um estudo de casos em um Aglomerado de Belo Horizonte. Tese de Doutorado defendida junto ap PPGCH da UFMG. Belo Horizonte, 2010. p. 171-172.

resultado é a dificuldade de transformar a coesão social existente entre os moradores em controle social efetivo ou em eficácia coletiva.

Desta forma, vemos que no caso brasileiro, poderemos ter coesão social sem que haja um controle social informal que propicie a eficácia coletiva. Isso poderia ser explicado pela relação familiar que as pessoas das favelas muitas vezes apresentam no cotidiano.

Seria possível formar um capital social em uma sociedade caracterizada por um alto grau do que Edward Banfield²⁴ identificou como um *ethos* do familismo amoral?

2. Comunidade cívica e capital social.

Robert Putnam²⁵ estuda de maneira criteriosa o desempenho governamental na Itália (dividida em vinte governos regionais para melhor administração na década de 1970) para que se possa analisar o porquê de sua eficácia ou ineficácia.

Comparando, então, a avaliação objetiva do desempenho dos governos regionais com a opinião dos seus eleitores, Putnam percebeu grande coincidência entre as duas aferições. Isso o leva a crer que a diferença entre esses governos não é tanto os interesses particulares a que eles servem, e sim quão bem eles servem ao interesse comum e comprova que o povo sabe distinguir o bom governo do mau governo, usando basicamente os mesmos critérios de eficiência, criatividade, coerência, sensibilidade e resultados práticos, contrariando assim a premissa de que o governo é “letárgico ineficiente e corrupto porque o povo de lá prefere que seja assim”. Ou seja, alguns governos são mais bem governados do que outros, mesmo quando têm a mesma estrutura e contam com os mesmos recursos jurídicos e financeiros.

²⁴ BANFIELD, Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*. The Free Press. EUA, 1963.

²⁵ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. RJ: Ed. FGV, 1996.

De acordo com a relação grau de comunidade cívica x número de contatos com eleitores por semana, Putnam chega à conclusão de que há uma relação inversamente proporcional entre eles, provando que quanto maior o nível de organização civil, menos sujeito à prática clientelista será a comunidade.

Para ele, numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos, implica direitos e deveres iguais para todos, prestatividade, respeito e confiança uns nos outros, mesmo quando divergem em assuntos importantes. As associações civis contribuem para a estabilidade e a eficácia do governo democrático, não só por causa de seus efeitos internos sobre o indivíduo (as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público), mas também por causa de seus efeitos externos sobre a sociedade.

Segundo Putnam, seriam características da comunidade cívica a participação cívica (disposição dos cidadãos para a busca do bem comum), a igualdade política (os cidadãos agem como iguais), a solidariedade e a confiança (os cidadãos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros) e, por fim, o associativismo (as associações são estruturas sociais que incentivam e viabilizam a cooperação, sendo normalmente clubes e associações desportivas, recreativas, atividades culturais, científicas, técnicas, profissionais, etc.).

A forma que utilizou para medir o capital social no sul e no norte da Itália foi o associativismo, principalmente através das participações em associações desportivas. Observou também a construção histórica de ambas as regiões. No sul, a desconfiança entre os cidadãos e em relação ao governo, o autoritarismo governamental, a opacidade administrativa, o clientelismo burocrático, o desinteresse político, a baixa vocação participativa (capital social negativo). Já no norte, fortes laços de confiança mútua e em relação ao governo, democracia participativa, transparência administrativa, sensibilidade e profissionalismo burocrático, interesse político, participação política (capital social positivo).

Em suma, Putnam vê a eficácia do governo regional relacionada ao processo histórico e ao associativismo da população, o que favorece um maior grau de intercâmbio entre elite e massa. A relação entre governo e governados se dá de forma horizontal (igualitária) ou vertical (hierarquicamente), dependendo do processo histórico vivido e do grau de engajamento cívico da população. Destarte, a

igualdade seria uma característica essencial da comunidade cívica, garantindo a construção de um “capital social”, o que significaria uma maior participação democrática.

Concorda, portanto, com a teoria de Banfield²⁶ de que uma das características da falta de virtude cívica é o "familismo amoral": "Maximizar a vantagem material e imediata da família nuclear, supondo que todos os outros agirão da mesma forma".

Desta forma, há diferença se temos uma sociedade desenvolvida, entrelaçada na sua base, organizada por incontáveis instituições de opinião e de interesse, ou se temos uma sociedade incipiente do ponto de vista organizacional. Essa diferença seria o “capital social”.

O capital social controla as relações humanas, tendo assim uma relação direta entre os graus de associativismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão. Essa forma de controle leva a práticas de boa governança e consequentemente à prosperidade econômica.

Como salienta Maria Celina D’Araujo²⁷, existem vários tipos de capitais. O conceito de capital pode ser brevemente resumido em um bem capaz de gerar outros bens. Neste caso, o capital econômico é um bem que ao ser aplicado deve gerar mais bens. Se transpusermos este raciocínio para o capital social, ele seria então um “bem”, mas não no sentido econômico e sim, no sentido social, capaz de gerar mais bens sociais. Seria uma virtude de um determinado agrupamento social, que uma vez o possuindo, possibilitaria a este grupo o aprimoramento de suas virtudes associativas. É

²⁶ No livro “The Moral Basis of a Backward Society”, Edward C. Banfield estuda a cidade de Montegrano, no sul da Itália em 1955. Ele observou uma sociedade centrada na família, que sacrificou o bem público por causa do nepotismo em prol da família. Postulou que o atraso de uma sociedade pode ser explicado “em grande parte, mas não totalmente” por “a incapacidade dos moradores para agirem em conjunto para o bem comum ou para qualquer fim que transcenda o interesse imediato e material da família nuclear”. Concluiu que Montegrano é fundada na desconfiança, inveja e suspeita. Concidadãos que se recusam a ajudar-se mutuamente sem nenhum ganho material. Muitos tentaram impedir seus vizinhos de alcançar o sucesso. Consequentemente, prevaleceu o isolamento social, a pobreza e a incapacidade de trabalhar em conjunto para resolver problemas sociais comuns. Desta forma, por diversas razões históricas e culturais, não conseguiram criar o que concebeu como “capital social” - os hábitos, normas, atitudes e redes que motivam pessoas para trabalhar para o bem comum. Essa influência da família nuclear sobre os interesses sociais foi observado como um *ethos* do “familismo amoral”. Atribui a este *ethos* uma conformação histórica formada pela combinação de diversos fatores como a questão da posse da terra, a elevada taxa de mortalidade e, mesmo, a ausência de instituições de base comunitária.

²⁷ D’ARAÚJO, Maria Celina. Capital Social. RJ: Zahar, 2002.

necessário lembrar que o capital social só é “produzido” em grupo, mediante um conjunto de modos de associações de pessoas.

Capital social seria, portanto, para D’Araujo, um “conjunto de normas sociais e redes de cooperação e de confiança, bem como instituições e práticas culturais, que dão qualidade e intensidade às relações interpessoais em uma sociedade”. (D’ARAÚJO 2002).

Entretanto, devemos ressaltar que o conceito de capital social defendido por Putnam está ligado a uma proposta mais próxima do culturalismo, pois nessa perspectiva a internalização de valores típicos de uma cultura cívica impulsionaria os indivíduos a agirem forma cooperativa²⁸. Isso seria o principal pilar de diferença entre uma sociedade com alto grau de comunidade cívica (capital social positivo) e outra em que se tem um *ethos* do familismo amoral (capital social negativo) na construção de sua identidade histórica.

3. A teoria do familismo amoral e o associativismo à brasileira.

Sérgio Buarque de Holanda²⁹ aponta o patriarcalismo como a base das relações sociais no Brasil. Trata-se de uma identidade patriarcal de cunho fortemente familiar, que não admite relações impessoais.

O público seria permeado de relações privadas, que seriam um espelho da esfera intimista familiar, tendo o clientelismo e o patrimonialismo como consequência desse homem cordial.

²⁸ A perspectiva interacionista proposta por Coleman (1990) pressupõe as relações sociais como o cerne da formação do capital social. Segundo Antônio Prates, “o conceito de capital social na perspectiva interacionista, permite uma janela de comunicação entre as teorias das redes sociais e do capital social sem torná-las redundantes ou equivalentes. Do nosso ponto de vista, é exatamente nessa ‘janela’ que está o trunfo teórico do conceito de capital social para explicar a capacidade de um grupo ou comunidade para produzir ação coletiva com eficácia. [...] [O capital social] tem a ver, sim, com o estoque de credibilidade e confiança entre pessoas gerado pelo envolvimento em grupos ou comunidades com sistemas específicos de solidariedade. Esse tipo de capital distingue-se das outras formas de capital por ser a única em que o seu volume cresce com o uso, ou seja, quanto maior for a mobilização desse estoque de confiança para a criação da ação coletiva maior será a probabilidade do seu aumento entre os membros da rede. PRATES, A. P. et alii. Capital Social e Redes Sociais – conceitos redundantes ou complementares? In AGUIAR, Neuma. Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política. Editora UFMG, 2007.

²⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

Identifica no homem cordial a origem de sua incivilidade, tendo em vista que a civilidade é algo que exige algum grau de coercibilidade e o que o homem brasileiro possui é a negação de qualquer forma ritualística que o transponha de sua individualidade.

Na verdade, a aparente polidez da forma de convívio social do brasileiro é a sua autodefesa contra a própria sociedade, uma espécie de máscara que permite preservar sua sensibilidade e emoções. É através dessa máscara que o indivíduo consegue manter a sua supremacia ante o social, implicando na presença contínua e soberana do indivíduo.

No “homem cordial”, a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. Sua maneira de expansão para com os outros reduz o indivíduo, cada vez mais, à parcela social, periférica, que no brasileiro – como bom americano – tende a ser a que mais importa. Ela é antes um viver nos outros. [...] Nada mais significativo dessa aversão ao ritualismo social, que exige, por vezes, uma personalidade fortemente homogênea e equilibrada em todas as suas partes, do que a dificuldade em que se sentem, geralmente, os brasileiros, de uma reverência prolongada ante um superior. Nosso temperamento admite fórmulas de reverência, e até de bom grado, mas que quase somente enquanto não suprimam de todo a possibilidade de convívio mais familiar. A manifestação normal do respeito em outros povos tem aqui sua réplica, em regra geral, no desejo de estabelecer intimidade. (Holanda, 1994, pp. 147-148).

Tanto *Raízes do Brasil* quanto *The moral basis of a backward society* trabalham com imagens de uma sociedade atrasada que não consegue resolver o seu passado problemático que contamina a perspectiva de uma possível modernização, uma vez que a ética reinante remete a tradições cordiais e familistas.

Enquanto a Montegrano de Banfield aparece como uma sociedade anormal, produto de uma transição ainda não completada na direção de sua assimilação à Itália moderna, o caso brasileiro é encarado por Holanda com pessimismo, tendo em vista que a irracionalidade emotiva do homem cordial levaria a uma separação entre política e vida social, criando uma diferença entre o país legal e país real.

O argumento de Banfield é o de que, de alguma maneira, o *ethos* familista autonomizou-se das condições particulares que lhe deram origem, passando a se reproduzir automaticamente de geração em geração.

Banfield enxerga a saída para a situação de Montegrano na intervenção externa do Estado que, como reformador, deveria impor de cima para baixo novas formas de organização social, recorrendo, assim, ao eixo das relações verticais de autoridade. Neste caso, cabe ao Estado a tarefa de construir os hábitos e costumes da sociedade; enfim, a tarefa de construir a própria civilidade em regiões atrasadas.

Holanda observa com desconfiança as tentativas de ingresso no moderno e de instalação de uma ordem liberal-democrática no Brasil: "a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido" (Holanda, 1994, p. 119). De acordo com o argumento do autor, os ensaios de modernização e democratização do Brasil "partiram sempre de cima para baixo", baseados na crença intelectualística dos "pedagogos da prosperidade" de que a razão é por si, e em si, suficiente não apenas para ordenar politicamente a nação, mas também para dotar-lhe de novos hábitos, costumes e, sobretudo, de nova feição social (Esteves, 1998).

Entretanto, Elisa Reis, em seu artigo "Desigualdade e solidariedade — uma releitura do 'familismo amoral' de Banfield"³⁰, observa que a leitura simplista e monocausal de Banfield, que aponta a estrutura moral como determinante para o "atraso" do desenvolvimento de Montegrano, não dá conta de explicar que "muitas vezes a experiência comum de privações pode aumentar a intensidade da solidariedade entre os companheiros de infortúnio".

A autora propõe repensar o conceito de familismo amoral do ponto de vista do problema básico da ordem social nos lugares onde a miséria e a desigualdade constituem a regra, complexificando a proposta de Banfield.

Destarte, ao explorar os impasses da abordagem de Banfield, Elisa Reis procurou restabelecer a correlação entre o *ethos* familista amoral e as determinadas condições econômicas que presidiram sua constituição: a escassez de recursos e o alto nível de desigualdades.

A importância de Banfield para Reis reside no fato de que a noção de familismo amoral, serve para a reflexão sobre os problemas da subjetividade social e da construção da identidade social, pois "chama a atenção para um certo tipo de contração da moral social que nega a noção universalizante de solidariedade".

³⁰ REIS, Elisa P., "Desigualdade e solidariedade — uma releitura do 'familismo amoral' de Banfield". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, ano X, outubro:35-48, 1995.

Portanto, para compreender a negação da solidariedade cívica, a teoria de Banfield é bem esclarecedora, pois serviria como indicador da “contração moral social” que levaria racionalmente a práticas desintegradoras de uma sociedade civil organizada.

Segundo Reis, a solidariedade cívica pode diminuir ou aumentar de acordo com a modificação dos fatores econômicos e ideológicos. É crucial que haja incentivos para que uma identidade social local passe a universal, de familística à cívica. Avalia ainda que a decadência do corporativismo estatal que captura as organizações civis, pode contribuir para a reprodução de um certo tipo de familismo amoral (ou para a contração das identidades sociais), pois essa relação não reconhece interesses sociais autônomos.

Reis afirma ainda que as formas extremadas de desigualdade social, como as que se verificam por quase toda a América Latina, “dificultam a generalização da solidariedade social, pois agudas disparidades nas experiências de vida geram diferenças tão grandes nas orientações cognitivas que sentimentos de pertencimento simplesmente não podem se fixar”.

Por fim, identifica que apesar da assustadora “magnitude da exclusão social no Terceiro Mundo”, também no Primeiro Mundo a integração social tem encontrado problemas. Isso me parece indicar que o conceito de “sociedade civil” será mais útil como instrumento analítico se levar em conta as semelhanças e diferenças na identidade coletiva detectada entre diferentes tipos de sociedade.

4. Conclusão.

Este capítulo se estruturou em três principais tópicos: Eficácia Coletiva; Capital Social; e Familismo Amoral.

Com relação à construção da eficácia coletiva, vimos que a proposta veio da teoria ecológica, que propunha o território como problema e busca a solução no associativismo, seja através dos laços fracos ou pelo empoderamento do controle social informal.

Em seguida, estudamos o conceito de capital social e propomos uma abordagem culturalista pelo fato de trabalharmos principalmente com o ethos familista

amoral de Banfield revisitado por Elisa Reis como forma de compreender a desintegração social ou a falta de uma comunidade cívica no Brasil.

Para tanto, foi-nos útil a aproximação do *ethos* familista amoral do homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda, pois a similitude entre ambos os conceitos finda por impor-se uma ordem moderna de cima para baixo em um ímpeto civilizatório que pudesse criar uma rede de solidariedade imposta.

Reis avalia que o Estado brasileiro tem relações corporativistas que não reconhecem interesses sociais autônomos, contrubindo para a desintegração social, em conjunto com alta desigualdade social. Observa que as camadas mais pobres de organizam em torno de uma rede de trocas clientelistas e que os mais ricos são mobilizados por questões de cunho religioso.

Putnam propõe que não há uma dominação entre padrões materiais sobre culturais, mas sim uma interação entre ambos os padrões que se reforçariam mutuamente, pois “o processo de acumulação de capital social — cooperação, confiança, reciprocidade, civilidade e bem-estar coletivo; enfim, o conjunto de elementos que desenham uma comunidade cívica — faz-se acompanhar, na maioria das vezes, de prosperidade econômica, desenhando uma espécie de círculo virtuoso”. (Esteves, 1998).

A contrapartida, conforme percebe Putnam, pode ser encontrada naqueles casos como o de Montegrano, onde a ausência de capital social mantém com a estagnação econômica uma relação de mútuo reforço.

Entretanto, temos no caso brasileiro, mais especificamente nas favelas cariocas, diversas formas de associativismo que superam e muito as de regiões mais abastadas. Devemos lembrar que as associações de moradores, escolas de samba, mutirões, dentre diversas outras formas, viram nas áreas mais pobres da cidade um mecanismo de reprodução e perpetuação até o momento do domínio dos grupos armados.

Se andarmos pelas ruas de um bairro como Ipanema, veremos em qualquer esquina pelo menos três atores sociais que trabalham explorando ilicitamente o espaço público: flanelinhas (guardadores de carro), vigias (seguranças privados) e camelôs (vendedores ambulantes).

A existência desses três atores nas áreas mais nobres da cidade denota uma divisão territorial também na cidade formal. Temos, assim, o flanelinha que paga

propina para a polícia para manter o seu ponto. O camelô que também paga propina ou consegue seu ponto em feiras locais através de negociações políticas. E o vigia que recebe normalmente de comerciantes para manter a ordem do território sob o seu controle. Todos esses atores existem por conta de trocas de mercadorias políticas permeiam boa parte das relações entre o público e o privado no país.

Entretanto, isso não explica por que as favelas foram dominadas por grupos armados e não outras áreas da cidade. Seria a falta de coesão social? A sujeição criminal? O abandono do Estado? A baixa capacidade de controle sobre os jovens? A mobilidade residencial? O familismo amoral? A desigualdade social? A falta de capital social? Todos os fatores somados?

No capítulo a seguir, trabalharemos com o conceito de mercadoria política para entender a questão da eficácia das políticas públicas e a sua relação com o baixo grau de *accountability* e governança existentes na sociedade brasileira que, mesmo após as mais diversas reformas que intentavam introduzir, de cima para baixo, uma comunidade cívica, não teriam obtido êxito.

Capítulo II – Política Pública na Favela

No Rio de Janeiro, o imaginário da “cidade partida”, expressão cunhada por Zuenir Ventura, reforça as diferenças territoriais da cidade, tendo de um lado o asfalto e do outro a favela. Tal construção foi feita ao longo de décadas, estando presente em romances como “O Cortiço” de Aluísio Azevedo (1890) e mesmo em revistas do início do século:

O Rio é a cidade dos contrastes. Sai-se da Avenida Rio Branco e cai-se em vielas coloniais. Vêem-se nas nossas ruas senhoras ricamente vestidas, homens no rigor da moda e misturados com eles, na mais franca promiscuidade, indivíduos imundos, de camisa e meias desbotadas, esfarrapados e descalços. De um lado ouvem-se frases de cortesia entre gente bem educada e do outro palavrão e obscenidades atiradas a esmo pelo pessoal da lira. E para cúmulo quando se entra na Avenida (...) e o olhar paira à esquerda, descortina-se lá ao alto, a dois passos da formosa artéria, um trecho de África. Reparem. Tem-se a impressão de ver ali pertinho Dakar ou São Vicente.” (“O RIO é a cidade dos contrastes. (Revista Fon-Fon, Rio de Janeiro, 10 outubro de 1914).

Os contrastes historicamente construídos na cidade do Rio de Janeiro se evidenciaram mais fortemente pela violência e estigmatização de uma parcela da população que vivia e ainda habita determinadas áreas da cidade que hoje somam juntas não muito mais do que 42 mil km², segundo dados do IBGE/IPP.

As favelas povoam o imaginário de pessoas do mundo inteiro. Sua imagem é na maior parte das vezes associada à violência. Ao longo do século XX, desde o surgimento da primeira favela no Rio de Janeiro³¹ (Morro da Providência – antigo Morro da Favela), passando pelo fim dos cortiços até hoje em dia, diversas formas de exploração de mercados ilegais tiveram sua delimitação ligada ao território, normalmente na favela. Em entrevista com a Tia Lúcia, moradora e personagem emblemático da Providência, a mesma nos revelou que:

³¹ Lúcia do Prado Valladares contesta essa informação em seu livro “A Invenção da Favela”, apontando o Morro do Santo Antônio como a primeira favela. Entretanto, levanta a hipótese de a expressão favela ter se aplicado primeiro à Providência, e posteriormente à demais favelas, por conta da forte influência que a obra “Os Sertões” de Euclides da Cunha teria sobre a elite da época.

O que fez da favela um lugar violento foi a ambição, o olho grande. Antigamente era contrabando de bebidas e cigarro. [...] Depois foi o jogo do bicho, mas nunca pararam o contrabando. Até que descobriram que o que dava dinheiro era a droga e daí não tinha mais volta. (Entrevista sobre a Providência: Tia Lúcia – Providência – 08/12/2011).

A Providência, após mais de um século de sua criação, bem como mais 29 outros territórios da cidade, somando mais de 170 favelas, sofreu um processo de intervenção do Estado a partir do final de 2008 através de instalação de postos de policiamento. Essa nova forma de atuação policial dentro das comunidades cariocas foi denominada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)³².

Muitos pesquisadores³³ começam a levantar questionamentos sobre a presença ou não do Estado nas favelas antes das UPPs. Muitas das falas denunciam uma situação de completa ausência do Estado que teria passado a “ocupar” os morros a partir da implementação de uma proposta advinda da segurança pública.

Quando da instalação das UPPs, foi formada uma força-tarefa do Estado para ocupar com serviços essas áreas da cidade sob o argumento de que somente a polícia não seria suficiente para manter a paz nas favelas. Começaram a ser elaboradas políticas públicas interventivas que pudessem integrar essas áreas à cidade. Entretanto, a falta de uma meta comum somada com o visível insulamento burocrático da Administração Pública estadual e municipal, levou muitas propostas a se sobreporem, gerando um questionamento quanto à efetividade dessas políticas.

Neste capítulo, propomos um estudo sobre políticas públicas de sorte a apresentar conceitos e o problema no controle de sua efetividade. Também trabalharemos com a ideia de mercadoria política e sujeição criminal para compreendermos melhor as limitações que se impõem às políticas públicas em sua execução nas favelas cariocas.

Para tanto, estudaremos o conceito de governança e accountability, como mecanismos de controle dessas políticas, bem como as diversas formas de controle

³² No capítulo III, estudaremos mais profundamente o processo de pacificação e o modelo de policiamento proposto.

³³ Seminário SEBRAE...

social exercida pelos muitos Conselhos que foram criados e que ainda se apresentam incipientes em suas propostas.

Por fim, faremos um breve resgate da discussão proposta por Luis Antonio Machado sobre a política na favela, através de entrevista com o presidente da FAFERJ e relatos de moradores obtidos em reuniões comunitárias.

1. Planejamento Estratégico e Políticas Públicas.

A gestão do setor público se caracteriza muitas vezes pelo imprevisto e pela falta de planejamento, com reflexos profundos na formulação e na implementação de políticas públicas e na articulação entre elas. Na gestão pública, é muito comum que o governante atue sem um plano, de acordo com as circunstâncias emergenciais que vão acontecendo no dia a dia.

Nesse contexto, a recuperação da abordagem proposta por Carlos Matus - Planejamento Estratégico Situacional - PES³⁴, constitui uma oportunidade de aprofundamento da discussão da importância e do significado do planejamento para a administração pública.

Na proposta do autor, o planejamento se constitui no instrumento nuclear da ação de governo, voltado à transformação do presente na busca por um futuro diferente. Dentre os elementos que estão na base do processo de planejamento, o autor destaca a dificuldade em articular a pluralidade de atores e interesses envolvidos.

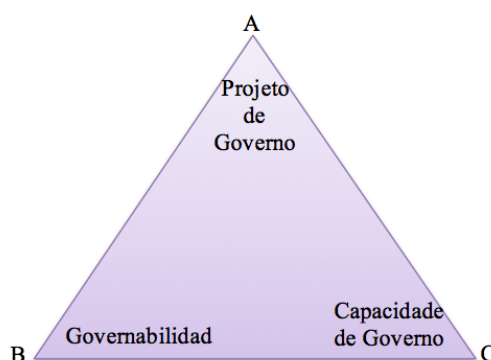
Desta forma, para Matus:

(...)planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto. (MATUS, 1993, p. 13)

³⁴ MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: Editora IPEA, 1993.

Matus sintetiza o ambiente do gestor público por meio de três vértices de um triângulo, conforme a Figura 1. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa a direção que pretende imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.

FIGURA 1 – Triângulo de Governo



Governar, então, exige articular três variáveis:

- a) O projeto de governo, entendido como a proposta de meios e objetivos que compromete uma mudança para a situação esperada;
- b) A capacidade de governo, que expressa a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta, e;
- c) A governabilidade do sistema, que sintetiza o grau de dificuldade da proposta e do caminho que deve se percorrer, verificável pelo grau de aceitação ou rechaço do projeto e a capacidade dos atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes.

A cumulatividade dessas três variáveis não é algo de fácil consecução. Apenas a título exemplificativo, como veremos no último capítulo, quando da elaboração da UPP Social por Ricardo Henriques e Silvia Ramos, ainda em 2010, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, tinha-se um plano de governo, uma capacidade de governo, porém não havia governabilidade. Após a sua ida para o

Instituto Pereira Passos na prefeitura do Rio de Janeiro, conseguiu manter o plano e a capacidade de governo. Em algum grau, conseguiu certa governabilidade, porém o insulamento burocrático da Administração Pública tornou essa governabilidade bastante frágil.

No âmbito do governo do Estado, após a entrada de Rodrigo Neves no lugar de Ricardo Henriques na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, não havia um projeto de governo e nem governabilidade para a UPP Social, já que não havia um plano definido para as políticas nas áreas pacificadas e nem a articulação necessária para a sua implementação com as demais secretarias e mesmo internamente.

Entretanto, muitas vezes, ter um projeto ou plano de governo não significa ter um direcionamento para a política. Propomos mais uma variável interveniente para ser adicionada ao projeto de governo. Para compreender melhor essa proposição, retornamos à questão da UPP Social. Temos neste caso um projeto com objetivo bem claro, porém sem indicadores que possam acompanhar a sua efetividade de sorte a gerar metas que se traduzam em um programa exitoso.

Como veremos, a principal meta do programa é a sua transitoriedade, que é alcançada com a integração das favelas à cidade, através da redução das desigualdades, tida como principal fator para a segregação urbana e para a violência, segundo os idealizadores dessa política pública.

Assim, o alcance da meta se traduziria em desnecessidade das equipes de gestão social em permanecerem nas favelas, uma vez que se alcançaria o objetivo de integração favela-cidade. Essa integração se daria pela via dos serviços públicos, equalizando sua prestação na favela com a cidade, casando oferta com demanda comunitária.

Entretanto, a falta de uma meta clara, gera um problema quanto ao direcionamento dessa política, de sorte a nortear as ações dos governantes quanto à possibilidade de integração das políticas públicas e as metas a serem alcançadas. Não haver uma meta comum a ser alcançada por todas as secretarias envolvidas manteria a desarticulação das políticas setoriais, de sorte a todas as intervenções gerarem um baixo impacto.

No âmbito do governo do Estado, o Secretário Rodrigo Neves observou que a falta de governabilidade poderia levar o projeto de governo (UPP Social) a uma baixa

efetividade. Propôs então a criação, por decreto, de um Comitê Executivo de Políticas Sociais para os Territórios Pacificados (CEPS), composto por doze Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, que teriam uma interface com as equipes de campo da UPP Social, de sorte a tentar resolver o problema da governabilidade, absorvendo as demandas de campo obtidas pelas equipes de gestão social. Entretanto, mesmo após a criação do CEPS em 1º de abril de 2011, a falta de um direcionamento, de um projeto claro e, principalmente, de um orçamento, levou a proposta de integração também a uma baixa efetividade, já que não havia força política e nem uma meta comum.

Em situação inversa, na Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), conseguimos enxergar a cumulatividade dos três vértices e uma orientação clara, uma vez que há um direcionamento com metas estipuladas pelo governo (através de Sistema Integrado de Metas que controlaria diversos índices criminais no Estado, com foco na redução da letalidade), um projeto de governo bem definido e a ser realizado em etapas até 2014 (implementação de UPPs), capacidade de governo (pessoal, logística e financeira) e governabilidade (a Segurança Pública se torna o carro-chefe das políticas públicas do governo do Estado, direcionando as ações de diversas secretarias, até mesmo com programas voltados somente para as áreas pacificadas).

O caso da Segurança Pública é um bom exemplo de que a presença das três variáveis de forma cumulativa e ainda um direcionamento preciso do que se quer obter com essa política pública, resultou no alcance das metas estipuladas pela SESEG, que foram em sua boa parte alcançadas através da redução dos índices de letalidade no Estado do Rio de Janeiro.

Talvez devêssemos nos questionar qual seria a dificuldade das demais secretarias em articular políticas nos territórios pacificados. E poderíamos ter como possível resposta o fato de que as metas traçadas para a segurança pública não são suficientes para direcionar as políticas das demais secretarias a ponto de poderem gerar indicadores e metas comuns a serem alcançadas além da proposta de domínio territorial trazida com as UPPs.

Portanto, teríamos que nos questionar se seria possível a “pacificação” através de outras secretarias, sem a participação da SESEG para entendermos a inversão que se dá na construção de uma política setorial com o envolvimento transversal dos demais serviços públicos. Ou seja, seria o mesmo que nos levantarmos questões como a possibilidade de a SESEG elaborar uma política pública eficaz para a temática racial,

por exemplo. Cremos que seria possível, mas a dificuldade seria grande, tendo em vista que, normalmente, o público mais estereotipado nas ações policiais é próprio negro.

Então como se conceber que as demais Secretarias de Estado poderiam reforçar as políticas de segurança pública com uma ocupação social? Isso garantiria a pacificação?

Por conta disso, apontamos o caminho das teorias tratadas no primeiro capítulo, em que temos a construção do capital social e da eficácia coletiva como propostas de um controle social realizado pela própria população, através do reforço do controle informal no nível paroquial pelo Poder Público. Entretanto, vimos que no caso brasileiro, assim como no sul da Itália, há certa dificuldade na conformação do capital social por conta da prática familista amoral e do homem cordial. Teríamos que pensar em estratégias melhor aplicáveis ao caso brasileiro, em que poderíamos ter alta coesão social que não se traduziria em eficácia coletiva. Retornaremos a essa questão no último capítulo, quando estudarmos a UPP Social e o programa Territórios da Paz.

Podemos observar, então, dois fatores para que haja um problema na efetividade das políticas sociais nas áreas pacificadas. O primeiro fator se refere à própria proposta de intervenção nos Territórios Pacificados como forma de garantir a ocupação policial. Neste ponto, parte-se da premissa de que o indicador que melhor traduziria a efetividade de uma política social seria a sua capacidade de pacificar a favela, ajudando as forças policiais na sua tarefa.

O segundo fator se refere ao que seria o “social” que estaria faltando nas UPPs, ou seja, todas as secretarias estaduais e municipais, à exceção da Segurança Pública, deveriam entrar juntas e articuladas no território, perseguindo a meta da pacificação, porém sem uma metodologia e um direcionamento que pudesse de fato unificar as propostas.

A UPP Social nasce dessa necessidade de articulação de todas as secretarias para perseguir a meta de consolidação do processo de pacificação, proposta pela SESEG.

Entretanto, a falta de clareza do que seria essa meta e também o insulamento burocrático existente em todos os níveis da Administração Pública, bem como o presente nas concessionárias de serviço público de todo o país, vêm agindo como importante óbice para a sua consecução.

Temos, portanto, que a elaboração de políticas públicas depende dos indicadores construídos e o seu direcionamento se impõe através de controle de metas. A diretriz de uma política pública é dada através de indicadores, devendo-se estipular o público-alvo da proposta: indivíduo ou grupo. Se a proposta for impactar em ambos, então deve-se perguntar como se avaliará o impacto da política e sua eficiência trabalhando-se com um grupo de controle, traçando metodologias de impacto que possam ser acompanhadas no plano do grupo e do indivíduo.

Devemos então propor um modelo de avaliação de políticas públicas que leve em consideração indicadores que não se traduzam em uma relação causal básica ou linear. A ideia é complexificar a leitura dos indicadores, observando que a principal diferença entre monitoramento e avaliação é a mesma que entre uma fotografia e a sua interpretação³⁵. Portanto, premissas falsas podem nos levar a conclusões falsas, como por exemplo a relação silogística entre o sapato que fica molhado todas as vezes que usamos guarda-chuvas. Essa hipótese nos levaria a parar de usar guarda-chuvas todas as vezes que chover, pois haveria uma relação direta entre o seu uso e ter sapatos molhados.

A mesma coisa se aplica às políticas públicas, pois um indicador pode nos levar à conclusão causal de que não há efetividade em determinada ação, quando o que ocorre é que a relação causal estabelecida não é suficiente para explicar o efeito obtido. Portanto, o ideal é a complexificação dos indicadores de sorte a nos levar a uma “leitura da fotografia” que nos indique resultados práticos.

Na sociedade contemporânea, é muito comum que os governos promovam políticas que atendam as mais diversas etapas da vida do cidadão. As políticas interventivas durante o ciclo da vida se aplicam a grupos ou indivíduos, considerando o impacto a que se propõem.

No caso brasileiro, por exemplo, há políticas que cobrem o ciclo da vida dos cidadãos desde a primeira infância, como o Brasil Carinhoso, até a terceira idade – aposentadoria rural, programa Brasil sem Miséria, dentre diversos outros.

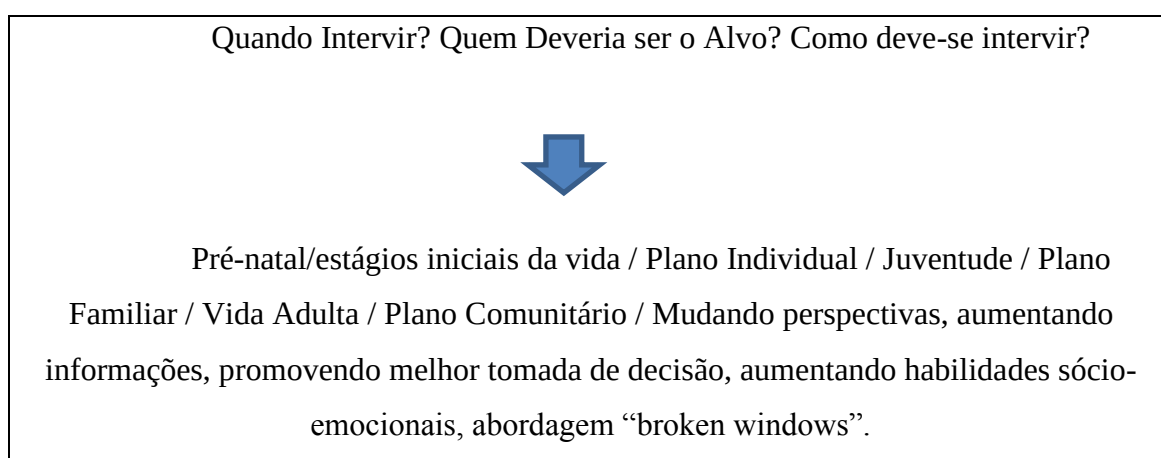
A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) compartilha a responsabilidade de implementação de políticas públicas com todos os

³⁵ Modelo interpretativo proposto por Arianna Legovini (DIME – Banco Mundial) no workshop Internacional de Avaliação de Impacto sobre Políticas Públicas promovido pelo Banco Mundial e pelo IPP no Rio de Janeiro em 19/03/2013.

entes federativos, devendo cada um dos elos da cadeia supervisionar e controlar a política.

No esquema abaixo, elaborado por Arianna Legovini com base no artigo de James Heckman³⁶, podemos observar algumas das questões chaves que são consideradas para se avaliar a efetividade das políticas interventivas durante o ciclo da vida.

Questões chaves para aumentar a efetividade das políticas interventivas durante o ciclo da vida:



Seguindo essa perspectiva, as políticas sociais nas favelas poderiam ter como foco a abordagem da teoria das “janelas quebradas”³⁷, em que se pensaria em intervenções no plano individual (ações para a juventude, por exemplo) e no plano comunitário (obras sociais, por exemplo).

A teoria das janelas quebradas foi desenvolvida por James Wilson e George Kelling no artigo “Broken Windows”³⁸, no início da década de 1980. O título se refere ao exemplo de um prédio com algumas janelas quebradas. Segundo essa proposta, se as janelas não forem consertadas, haveria a tendência de que vândalos tornassem a quebrar

³⁶ LEGOVINI, Arianna apud HECKMAN, James J.. SCHOOLS, SKILLS, AND SYNAPSES in NBER WORKING PAPER SERIES. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Cambridge, 2008. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w14064>. Acessado em: 19/03/2013.

³⁷ Adotaremos essa tradução da teoria americana “broken windows”, apesar de “windows” neste caso se referir muito mais a vidraças do que a janelas propriamente ditas.

³⁸ James Q. Wilson and George L. Kelling. "BROKEN WINDOWS: The police and neighborhood safety". 1982. Disponível em: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf. Acessado em: 12/10/2012.

algumas outras janelas, podendo até mesmo virem a ocupar ou danificar completamente o prédio. Outro exemplo se refere às calçadas onde lixo se acumula até que o espaço se torne um depósito de lixo, uma vez que as pessoas identificarão o espaço como ponto de descarte, podendo vir a se tornar espaço de crimes, diante de sua degradação.

Na década de 1990, Wilson e Kelling³⁹ retornaram a essa teoria para propor intervenções que pudessem “consertar as janelas”, restaurando a ordem e diminuindo a incidência de crimes, baseando-se em intervenções urbanas ocorridas nas cidades de Nova York e Seattle.

Essa perspectiva é duramente criticada por Robert Sampson e Stephen Raudenbush, demonstrando que fatores muito além da desordem urbana teriam influenciado nas taxas de criminalidade, tais como a baixa eficácia coletiva. Desta forma, a relação entre desordem urbana e crime observadas em uma lógica causal seria falsa, pois a coesão entre moradores combinada com uma rede de solidariedade para o controle social do espaço público teria uma influência muito maior na incidência de crimes, segundo seus estudos, demonstrando baixa relação entre desordem no espaço público e as taxas de crime.

De fato, a teoria das janelas quebradas resgata a já ultrapassada teoria da desorganização social em seu aspecto mais primitivo, atribuindo ao território a culpa das altas taxas de criminalidade.

Entretanto, essa teoria tem grande influência na construção de políticas públicas que defendem uma relação direta, e causal, entre desordenamento urbano e altas taxas de criminalidade. Não seria por acaso que Nova York teria adotado a política de tolerância zero⁴⁰, que seria largamente adaptada no Brasil e, mais especificamente, no Rio de Janeiro com as Unidades de Ordem Pública através da criação de uma secretaria municipal responsável especificamente pelo controle ostensivo do espaço urbano, a Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP).

³⁹ George Kelling and Catherine Coles. *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Free Press, 1997.

⁴⁰ Em 1993, William Bratton se tornou Chefe da Polícia de Trânsito de Nova York. Bratton se baseou na teoria de Kelling para propor a política de “tolerância zero” e “qualidade de vida” no governo de Rudolph Giuliani. Essa relação próxima entre a teoria das janelas quebradas e a sua implementação prática é melhor descrita no artigo escrito por Bratton e Kelling em 2006: *There Are No Cracks in the Broken Windows - Ideological academics are trying to undermine a perfectly good idea*. Disponível em: http://old.nationalreview.com/comment/bratton_kelling200602281015.asp. Acessado em: 12/10/2012.

Também podemos pensar em outras propostas interventivas capitaneadas por arquitetos e engenheiros e que têm, atualmente, grande clamor nos países latino-americanos, principalmente nas áreas mais degradadas e pobres das cidades. Nesse contexto, intervenções como bibliotecas, ludotecas, teleféricos, “revitalização”, urbanização e diversas outras intervenções urbanas vêm ganhando cada vez mais espaço como políticas sociais que em algum grau reforçam a teoria das janelas quebradas, sendo realizadas sem consulta popular por serem consideradas como restauradoras da ordem urbana.

2. Políticas Públicas, Governança e Accountability.

O impacto esperado de uma política pública depende de diversos fatores, dentre os principais estão os incentivos oferecidos pelo provedor e recebidos por quem demanda. Entretanto, a informação clara e a consulta pública são mecanismos importantes para que haja um impacto efetivo dessas políticas. O baixo grau de estímulo ao controle social sobre as intervenções no plano local têm levado a um problema quanto a sua aceitação. Como as políticas vem sendo propostas verticalmente no Rio de Janeiro, com baixo grau de consulta popular, podemos observar um problema quanto à governança e de *accountability*, que se traduzem em baixa efetividade das políticas públicas.

Para os principais teóricos da democracia, de Stuart Mill a Robert Dahl, “a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos”⁴¹.

Poderíamos, então, dizer que o bom governo é o que viabiliza e/ou realiza aspirações coletivas; é sensível às demandas da população, ou seja, é eficaz. Tal eficácia, no entanto, diz respeito à efetividade dessa gerência governamental, no caso a boa governança.

⁴¹ PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. RJ: Ed. FGV, 1996. P. 25.

Segundo Marcus André Melo⁴², a Governança é definida pelo Banco Mundial como “a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos sociais e econômicos de um país. Correlativamente, boa governança diz respeito à efetividade desse gerenciamento”. Uma vez que a governança engloba técnicas de governo, boa governança requer boas técnicas.

Relativamente à boa governança, são indicados⁴³ princípios que poderiam guiar ações e gerir assuntos de forma sustentável e prática:

- a) abertura - refere-se a um trabalho transparente, bem como ao uso de linguagem mais acessível por parte das instituições públicas;
- b) participação - deve comportar uma abordagem aberta e abrangente dos problemas através da contínua troca de ideias com os cidadãos. Isso certamente levará à confiança popular nos resultados das políticas adotadas;
- c) responsabilização (accountability) - passa pela definição de atribuições a cada instituição;
- d) eficácia - objetivos claros e programas oportunos refletem na forma de governar; e
- e) coerência - tomada de medidas compreensíveis nas políticas públicas, gerando comprometimento dos organismos com relação às mudanças.

Os referidos princípios desempenhariam um papel vital na criação de um ambiente que conduz ao desenvolvimento econômico e social e na divisão equitativa das riquezas. Na medida em que permitem um gerenciamento transparente e responsável de todos os recursos do país, eles reduziram a corrupção e, conseqüentemente, fortaleceriam a democracia.

De fato, para Ricardo Seitenfus e Deisy Ventura⁴⁴, “as práticas da boa governança são exigidas tanto pelo Banco Mundial como pelo Fundo Monetário

⁴² MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. RJ: Civilização Brasileira, 1995. P.30.

⁴³ UNIÃO EUROPÉIA. Comissão das Comunidades Europeias. Governança Europeia: Um Livro Branco. Bruxelas, 25/07/2001. pp. 8, 10 e 11. Disponível na URL: “http://europe.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm”.

Internacional no que tange à liberação de recursos financeiros”. Além da conotação estritamente econômica, as exigências passam pelo fim da “excessiva” intervenção estatal na economia, mercado estável e revisão valorativa dos salários e pensões, essas instituições visam um abrandamento da “corrupção”, definida como o abuso de autoridade ou confiança para alcançar benefícios particulares (patrimonialismo).

Logo, Banco Mundial e FMI prescrevem o combate à “má governança” aos países solicitantes de auxílio, com o argumento de que essa prática incentivaria a “corrupção”, piorando as distorções na alocação de recursos e na distribuição de renda, além de afetar negativamente o crescimento e o padrão de vida.

Seguindo as diretrizes da boa governança, os países devem trocar experiências e discutir a respeito da melhor forma de administrar os assuntos internos. Surge daí a “Comissão sobre Governança Global⁴⁵”, que ao tomar decisões a nível global serve como fundamento e influência das decisões tomadas a nível local, nacional e regional, contando com a capacidade e os recursos de um grande número de pessoas e instituições em vários níveis.

No entanto, o conceito de boa governança e sua aplicação escondem, atrás de seu cunho democrático, seu verdadeiro significado, ou seja, essas imposições vindas dos financiadores internacionais para que haja maior responsabilização, eficácia, coerência, abertura e participação são, na verdade, o que conhecemos como Reforma do Estado, na qual vem embutida a idéia de eficácia administrativa, eficiência e austeridade.

Com a idéia de boa governança, adotamos um padrão de políticas públicas que configurou certa extrapolação constitucional, pois a Constituição preconizava a participação da sociedade civil através de maior delegação de poder aos municípios, e algumas entidades públicas, pela União e os Estados Membros.

Seguindo-se o padrão Reformista, que introduziu Emendas à Constituição, admitiu-se a incompetência estatal para administrar diretamente a economia, delegando tal competência para órgãos de sua administração indireta (como forma de evitar o “clientelismo” e o “patrimonialismo” que estariam assolando a sociedade brasileira), que tenham eficiência para regular a economia, ou a concessão à iniciativa privada da exploração dos serviços públicos, anteriormente prestados pelo Estado.

⁴⁴ SEITENFUS, Ricardo e VENTURA, Deisy. Globalização: significado e conseqüências. In VENTURA, Deisy de Freitas Lima e ILHA, Adayr da Silva. O Mercosul em Movimento II. Porto Alegre: 1999. P.174.

⁴⁵ Comissão, criada em 1992 por 28 personalidades públicas internacionais, sendo grupo independente que busca alertar para a necessidade da formação de canais de comunicação entre os países como instrumentos à paz e prosperidade mundiais.

Conforme estudamos em 2008, em nossa dissertação de mestrado, essa Reforma do Estado marca para os organismos financeiros internacionais a implementação da “boa governança” no Brasil, ou seja, a “segurança” necessária para que haja transparência, austeridade e eficácia na administração pública ante a “assoladora corrupção”. Para o Brasil, a boa governança aparece como a “Era das Privatizações” e de implementação das Agências Reguladoras, bem como de outros órgãos da administração indireta com competência regulatória em setores especializados.

Essa “necessária segurança” é demandada pelos organismos internacionais que exigem a implementação da boa governança como reforma imprescindível à “boa” administração pública no combate à corrupção, ao clientelismo e aos próprios governos. Estes são vistos como desestabilizadores do Estado, devendo-se adotar e aplicar essas “reformas necessárias” para que o Estado, e consequentemente os investimentos estrangeiros, se mantenham estáveis diante dos governos.

Desta forma, o novo modelo de Estado gerencial admite a prestação de serviços de forma descentralizada, atribuindo a instituições privadas funções que outrora eram do Estado.

Isso explica a descentralização na prestação de serviços públicos ao longo dos anos 1990 e 2000 para ONGs, OSCIPs e outras entidades privadas em substituição ao Estado.

Um dos meios de tornar possível a introdução da “boa governança” é através da desregulação econômica, conforme estudado na dissertação de mestrado. Outra forma se dá através de orçamento participativo ou da construção de políticas públicas de forma participativa.

Entretanto, à exceção de algumas experiências de orçamento participativo no Brasil⁴⁶, a teoria da boa governança tem servido para a introdução de dispositivos de controle social de baixa efetividade e que findam por legitimar a política pública vinda

⁴⁶ Nesse sentido, AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a Teoria democrática: um balanço crítico. Disponível em: http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teoriamocratica_-_leardo_avritzer.pdf. Acessado em: 10/08/2012.

de cima para baixo. Isso se deve ao baixo grau de capital social encontrado na sociedade brasileira, mas também à forma de estruturação das consultas públicas⁴⁷.

A boa governança é defendida por vários autores como a capacidade financeira e administrativa de uma organização implementar políticas de forma “cidadã”, em defesa da *Res Publica* e com legitimidade, servindo como controle ao patrimonialismo, ao clientelismo e às formas ilícitas de apropriação do público pelo privado.

Esse tipo de governança, para ocorrer, se valeria de certa transparência e maior publicização dos atos, possibilitando controle pela sociedade civil como um todo, ou como Bresser Pereira defende, nessa forma de controle democrático, “a responsabilização do administrador público perante a sociedade”. (Bresser Pereira, 1999, p.147).

Para vários teóricos da Reforma do Estado, o papel da sociedade civil, participando da gestão pública de forma prévia, concomitante e subsequentemente, abre espaço para participação institucional na gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, como agente fiscalizador do desempenho governamental. Pode-se, então, conceituar esse “controle público social” como o processo através do qual a sociedade civil, diretamente ou através de seus representantes, participa da gestão pública para que sejam atendidas as demandas sociais. Dessa participação da sociedade surge a necessidade de responsabilização do gestor pelos seus atos e a prestação de contas, ou seja, a *accountability*.

Nesse sentido, entende Bresser Pereira (Bresser Pereira e Spink, 1999) que, por ser o mecanismo de responsabilização dos políticos e burocratas perante a sociedade, tem que se enxergar a *accountability* como uma ferramenta do sistema de controle público social, com toda a autonomia necessária para tornar público os trabalhos desenvolvidos com eficácia ou ineficácia, cabendo à sociedade civil avaliar o desempenho de seus representantes.

⁴⁷ Vimos em nossa dissertação de mestrado que a divulgação e o processo participativo nas consultas públicas das agências reguladoras se dá basicamente por empresários e agentes do Estado que comparecem à reunião para fazer quórum mínimo para a aprovação das resoluções. Há baixa participação do movimento social, entidades de defesa dos direitos do consumidor e mesmo da própria população. Para mais informações acerca desse tema, ler: MISSE, Daniel. A Consolidação das Agências Reguladoras no Brasil. Dissertação de Mestrado defendida junto ao PPGSD/UFF. Niterói, 2008.

Para Guillermo O'Donnell⁴⁸ (1998), não é mais suficiente apenas o conceito clássico de *accountability vertical*, que se refere, sobretudo, ao controle, por parte da população, dos atos de seus governantes através, principalmente, do voto. É preciso que dentro do aparelho estatal exista uma teia, uma rede de agências (agentes) interligadas que se comuniquem com regularidade para permitir o controle permanente da administração pública e da gestão dos recursos públicos. Dentro dessa rede de agentes, o que seria a *accountability horizontal*, identificamos, no caso brasileiro, diversas formas de responsabilização e controles sociais. Dentre os controles observamos especialmente o controle externo e o interno efetuado por órgãos, entes e instituições. A principal fonte legislativa das ideias de controle externo e interno no Brasil está nos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988):

Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...].”

Desta forma, para o jurista Hely Lopes Meirelles⁴⁹, o controle interno consiste basicamente em um autocontrole, pois exercido pelos diferentes Poderes sobre seus próprios atos e agentes. Já o controle de um poder sobre o outro, como também o da administração direta sobre a indireta é externo, sendo normalmente exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas. Outra forma de controle externo também exercido se dá através de entidades de controle social e de consultas/audiências públicas.

No entanto, muitas dessas entidades de controle social estão vinculadas à administração direta de forma a legitimar a sua atuação, mas também limitar as críticas

⁴⁸ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability and New Poliarquies. 1997. Revista Lua Nova, nº 44, 1998.

⁴⁹ MEIRELLES, Hely. Direito Administrativo Brasileiro. SP: Malheiros, 2000.

em uma estratégia de cooptação dos movimentos sociais⁵⁰. Já as consultas e audiências públicas, como vimos em nossa dissertação (MISSE, 2008), assumiram um caráter eminentemente informativo e legitimador da política pública, de sorte a limitar a participação social e legitimar todo o procedimento nos moldes da boa governança.

Desta forma, temos observado que os dispositivos de governança e *accountability* têm sido quase inexistentes no país, seguindo uma lógica de implementação proforma, na maioria das vezes, servindo como legitimador da política a ser implementada e limitador da participação democrática⁵¹.

Um exemplo de como governança e *accountability* poderiam impactar positivamente na construção de políticas públicas sem custo orçamentário é observado por Ritva Reinikka e Jakob Svensson⁵² no caso de Uganda.

O estudo proposto pelos autores demonstra que uma simples publicação em jornais locais feita sistematicamente, publicizando o orçamento que determinadas escolas recebem do governo, fez com que alunos, seus pais e professores exercessem maior controle da sua execução orçamentária, aumentando a eficácia coletiva e o capital

⁵⁰ Temos hoje Conselhos de todos os tipos, desde Conselhos de Direitos de minorias (mulheres, negros, etc.) até Conselhos mais amplos como de Direitos Humanos e de Crianças e Adolescentes. Todos esses conselhos estão vinculados a alguma secretaria, seguindo a lógica corporativista da relação do Estado com os movimentos sociais, historicamente construída no Brasil por Getúlio Vargas e que permanece até os dias de hoje como estratégia de cooptação e limitação de sua atuação.

⁵¹ Um caso bastante emblemático que acompanhamos foi o do projeto “Porto Maravilha”, que visa a revitalização da região portuária da cidade do Rio de Janeiro. Como parte desse projeto, o “Morar Carioca” tinha a previsão de remoções de grande parte das favelas da Providência, Morro do Pinto e Pedra Lisa para a construção de teleférico e a retirada de moradores de “áreas de risco”. Houve apenas uma audiência pública organizada pela Secretaria Municipal de Habitação do Município do Rio de Janeiro, responsável pelas obras, em que não se apresentava o projeto, mas apenas um protótipo da intervenção. Repentinamente, a população dessas áreas começou a ter suas casas marcadas com tintas coloridas com a abreviação SMH e uma numeração ao lado, lembrando práticas Nazistas durante a Segunda Guerra Mundial. A falta de informação fez com que comessem a especular, de acordo com as cores das tintas nas casas, quem sairia primeiro. Como movimento de resistência, os moradores se organizaram e procuraram a Defensoria Pública (Núcleo de Terras e Habitação – NUTH), que entrou com uma Medida Cautelar contra a prefeitura exigindo que o projeto fosse tornado público. As casas começaram a ser demolidas e acordos individuais começaram a ser feitos antes mesmo de o projeto ter sido obtido pela Defensoria. Os moradores que permaneceram começaram a participar de reuniões do Fórum Comunitário do Porto, em resistência às remoções. Quando o projeto foi finalmente liberado para a Defensoria, não havia nada de fato especificado, sendo uma proposta genérica com o título “Projeto Medellín”, em que se transpunha uma foto de Paraty no topo da Providência como forma de ilustrar como seria a intervenção. Foi feito um contra-laudo por um perito, demonstrando a desnecessidade das remoções. Nunca foi realizada uma audiência pública em que os moradores pudessem adicionar algo ao projeto e mesma a informação prestada foi quase inexistente.

⁵² Ritva Reinikka e Jakob Svensson são ambos do Banco Mundial. Seu artigo “Fighting Corruption To Improve Schooling: Evidence From A Newspaper Campaign In Uganda” trabalha a questão da governança e *accountability* como estimuladores de uma política pública mais efetiva.

social, promovendo um maior controle sobre a direção das escolas e melhorando a sua estrutura e, conseqüentemente, todos os seus índices.

Nesse sentido, informação, governança e *accountability* são essenciais para a efetividade de políticas pública no Brasil. No entanto, a baixa responsividade e informação (transparência) ainda vêm imperando como principal forma de realização dessas políticas, reduzindo o seu impacto e tendo pouco aceitação no plano local.

Os programas de gestão social nos territórios pacificados vêm inovando nesse sentido, aumentando a participação social no processo de construção de políticas públicas ao propor, pelo menos metodologicamente, o acesso à informação e o casamento entre oferta e demanda, de sorte a reforçar o processo de controle social na implementação dessas políticas. Entretanto, a baixa governabilidade dessa proposta ainda aparece como grande empecilho, conforme veremos no último capítulo.

3. Sujeição Criminal e Mercadorias Políticas.

Para discutirmos a efetividade de políticas públicas nas favelas, devemos entender a sua relação com a sociedade como um todo, para que possamos conhecer como vêm ocorrendo as intervenções estatais nessas áreas e qual a forma de apropriação estabelecida em um contexto de forte sujeição criminal e permeado por trocas de mercadorias políticas⁵³.

Utilizamos os conceitos de sujeição criminal e mercadoria política, desenvolvidos por Michel Misse, para tentar entender como se dá a relação da favela com o “asfalto”. Para tanto, utilizamos o modelo típico ideal proposto por Misse, de sorte a explicar as distorções que levam à criminalização de determinadas práticas e a relação de poder que as envolve.

A sujeição criminal é desenvolvida a partir do estudo do continuum referencial de ações representadas como normais, boas ou más, proposto por Wilkins (1964). A partir dessa proposta, Misse seleciona três designações abrangentes, persistentes e

⁵³ MISSE, Michel. Malandros, Marginais e Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese apresentada ao Instituto Universitário de. Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. 1999.

vinculadas entre si e a outros tipos sociais para saturar o significado que a sujeição criminal adquiriu nos tipos sociais historicamente datados da cidade do Rio de Janeiro: o malandro, o marginal e o vagabundo.

Observa a metamorfose construída em períodos históricos em que cada um desses tipos sociais se sucedem no tempo, obtendo cada um significado correspondente à sujeição criminal imposta em sua época:

O vagabundo, com o significado de vadio, é tão ou mais antigo que o malandro do início do século e o marginal só aparece muito depois. Mas o emprego atual do designativo vagabundo, no mundo do crime, é praticamente equivalente ao significado que o emprego do atributo malandro adquiriu a partir da década de setenta, acrescido no entanto das qualidades do marginal, enquanto o significado de malandro hoje ganhou uma idealização que não existia no início do século, produzida por contraposição ao marginal e ao bandido. (MISSE, 1999, pp.205-206).

Misse avalia que ao longo do tempo esses tipos vão se metamorfoseando, sofrendo uma atenuação, ou seja, a construção social das condições que permitem definir a sujeição criminal é a mesma que permite definir a normalização dos cursos de ação. Desta forma, a figura do malandro vai sendo atenuada com o tempo e sendo idealizada como uma tradição positiva, assim como a própria sociedade como um todo vai absorvendo gírias e palavrões em seu cotidiano que vão em algum grau banalizando a “sujeição criminal” enquanto construção rígida de diferenciação entre vagabundos e trabalhadores, se fizermos uma leitura mais atual. A acumulação da sujeição criminal seria um dos fatores que contribuiria para a acumulação social da violência, uma vez que introduziria a “emergência de uma sociabilidade violenta”⁵⁴

A sujeição criminal é definida como:

um processo social que incide sobre a identidade pública e muitas vezes íntima de um indivíduo. Para que haja sujeição criminal, é preciso que certos tipos de curso de ação, representados não apenas como desviantes, divergentes, problemáticos ou ilegais, mas

⁵⁴ Sobre a emergência de uma sociabilidade violenta, ver Machado da Silva (1995).

interpretados principalmente como criminais, inclusive pelo agente, se reiterem na expectativa social a proposito desse agente; que esses tipos de curso de ação condensem significações de ruptura com representações de normas sociais de validade abrangente e, principalmente, rompam ou ameacem romper com um « núcleo forte » emocional dos agentes sociais, sobre o qual se concentram as representações sociais da normalidade, do crime e da violência. Em oposição ao « não fiz por mal » do negligente e do « fui levado a isso » do neutralizador, ele pode chegar, no limite, a assumir publicamente sua identidade como « mau ». (MISSE, 1999, p. 213).

Misse não está preocupado em seu trabalho em compreender a entrada e nem mesmo a “adesão” ou a “opção” pelo crime, mas, na sua reiteração, pois esta torna-se passível de incorporação numa identidade social negativa e sua consequente acomodação a um tipo social.

Desta forma, a sujeição criminal se insere tanto no âmbito individual quanto coletivo, se fixando e disseminando também às áreas em que o “vagabundo” reside. A favela como problema social historicamente construído e combatido por boa parte dos governos ao longo do século XX, acaba por ser o reduto do malandro, do marginal e do vagabundo, sofrendo uma ampla incriminação preventiva⁵⁵ ao longo do tempo, que poderia explicar a forte sujeição criminal dos moradores que tentam se opor a essa construção através de signo do trabalho.

A construção do trabalhador em oposição ao vagabundo passa a permear as relações de identificação fora e dentro das favelas, absolvendo ou condenando pessoas por seus “crimes” duramente punidos mesmo sem julgamento pelo Poder Judiciário.

⁵⁵ Segundo Misse: “Não há sujeição criminal sem incriminação, mas pode haver incriminação sem sujeição criminal. O que distingue radicalmente a incriminação de um indivíduo de sua sujeição criminal é representado socialmente, grosso modo, pela distinção entre « bandidos » e não-bandidos. O significado de « bandido », embora remeta a « integrante de um bando », ganhou autonomia individualizante, passou a ser aplicada ao agente cuja sujeição criminal já está em curso ou que se considera consolidada. Na representação jurídica, a « reincidência » poderia aparecer como um indicador dessa distinção, e geralmente o é, mas não é suficiente. Pode haver reincidência criminal e não haver sujeição criminal, como pode haver sujeição criminal sem reincidência judicialmente registrada. De um modo geral, a diferença é construída pela ênfase maior que se dá ao sujeito, no caso da sujeição criminal, com a expectativa social de que o agente é, de algum modo, subjetivamente ligado à transgressão; e pela ênfase maior na transgressão que no sujeito, no caso da mera incriminação, com a expectativa social de que aquela transgressão não é subjetivamente ligada ao agente (ao seu caráter, às suas origens e ao seu meio social, à sua biografia, etc). O mesmo processo ocorre na assimilação da sujeição criminal pelo agente, isto é, no seu « assujeitamento » ao atributo social e pode servir, através das auto-justificações (ou na sua recusa) que são oferecidas pelo agente, para escrutinar uma tipologia da sujeição criminal”. (MISSE, 1999, pp. 214-215).

A representação da favela-problema foi um discurso criado historicamente e encarado principalmente do ponto de vista urbanístico que reproduzia a ideia de bairros marginais que precisavam ser removidos (VALLADARES, 2005). A perspectiva “problema” só começou a ser modificada após o crescimento dos movimentos sociais, com a criação da FAFEG (Federação das Favelas do Estado da Guanabara), da CODESCO, o apoio da Igreja através da Pastoral das Favelas, dentre inúmeros outros, que começaram a pregar a permanência da favela e a sua urbanização.

Entretanto, com o aumento da violência ligada ao comércio ilegal de drogas, a sua sujeição criminal findou por ser reforçada, legitimando incursões policiais violentas de grande apelo público.

Cremos ser interessante a comparação entre duas matérias veiculadas pelo Jornal “O Globo” para que possamos compreender como a incriminação pode se traduzir em sujeição criminal a partir de notícias que adotam abertamente a posição do policial quando ao “crime” ocorrido, e a postura do mesmo jornal quanto ao julgamento de um indivíduo de classe média alta, em um caso de grande clamor público.

Traficante morre em confronto com policiais no Andaraí: RIO - Um homem foi morto e outro ficou ferido durante confronto com policiais militares da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do Andaraí na noite desta quarta-feira. Segundo informações passadas pela assessoria de comunicação das UPPs, a dupla estava com drogas num beco da Rua Leopoldo, na localidade conhecida como Escadão, no Morro do Andaraí. Com a aproximação de dois policiais, os traficantes sacaram armas. Um soldado atirou e, com um único disparo, acertou os dois. Os traficantes foram levados para o Hospital do Andaraí, onde um deles morreu. Com a dupla de criminosos foram apreendidos maconha e cocaína, um revólver calibre 32 e a réplica de uma pistola. O caso está sendo registrado na 19ª DP (Tijuca).⁵⁶

Selecionamos este caso não por acaso, pois pudemos conversar com os familiares⁵⁷ e conhecer melhor a história dos dois jovens mortos pela polícia: Jean Marlon Alves Vieira (18 anos) e Edilson da Conceição (21 anos).

⁵⁶ Fonte: Jornal “O Globo”, 25/07/2012. Matéria: Traficante morre em confronto com policiais no Andaraí. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/traficante-morre-em-confronto-com-policiais-no-andarai-5590789>.

⁵⁷ Trataremos melhor desse caso no capítulo III acerca do processo de pacificação.

O título afirma que um jovem traficante foi morto em confronto com a polícia, comprovando a materialidade do crime com as drogas encontradas e o revólver. Ora, trata-se de um caso evidente de sujeição criminal, pois há a incriminação e a sua aceitação como parte de seu processo de execução, uma vez que estariam em confronto com a polícia.

Desta forma, mesmo sem julgamento, somente com a informação passada pela polícia, o jornal publicou em tom afirmativo que o jovem era traficante por estar portando drogas e foi morto em confronto com a polícia, mesmo que com um único tiro, o que já poderia demonstrar indícios de execução. Por que essa notícia foi publicada dessa forma? O que estaria implícito nessa matéria?

Agora vamos analisar o caso noticiado de um julgamento de grande clamor público e que teve seu fim após 9 anos em 22/02/2013:

Após nove anos, Gil Rugai ouve hoje se é culpado ou inocente pela morte do pai e da madrasta: São Paulo - Depois de cinco dias, chega ao fim nesta sexta-feira (22) o júri popular que decidirá se o estudante Gil Rugai, 29, é culpado ou inocente pelos assassinatos do pai, Luiz Carlos Rugai, e da madrasta, Alessandra de Fátima Troitino, ocorridos há quase nove anos, em São Paulo. A leitura da sentença judicial teve a divulgação autorizada pelo juiz do caso, Adilson Simoni, e será transmitida em tempo real pelos meios de comunicação. A previsão é que a decisão saia por volta das 19h. Gil é acusado de duplo homicídio.⁵⁸

Observamos nessa matéria que não há qualquer afirmação quanto à incriminação de Rugai, que é tratado como “acusado”, conforme o devido processo legal, havendo apenas a menção ao tempo transcorrido de nove anos para a sentença, o que evidencia em algum grau uma crítica à morosidade do sistema judiciário brasileiro. Neste caso, observamos a incriminação do sujeito, porém não a sua sujeição criminal.

O que faz com que o jornal “O Globo” trate ambos os casos de forma tão distinta? Por que no primeiro caso a sujeição criminal é tão forte, divulgando-se somente a versão da polícia, em um caso em que ficou posteriormente evidenciada a execução sumária dos jovens? Por que no segundo caso trata-se o incriminado como

⁵⁸ Fonte: Jornal “O Globo”, 22/02/2013. Matéria: Após nove anos, Gil Rugai ouve hoje se é culpado ou inocente pela morte do pai e da madrasta. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/02/sentenca-do-julgamento-de-gil-rugai-deve-sair-nesta-sexta-feira-22.html>.

acusado e nem mesmo se afirma que ele será condenado ou absolvido, mas ouvirá se é “culpado ou inocente”?

No caso do favelado, as únicas categorias existentes são vagabundo e trabalhador. É próprio da sujeição criminal a retificação do crime no sujeito e a subsunção do sujeito em um tipo social (traficante, no caso). Portanto, se o jovem não estava trabalhando, era vagabundo, e, por isso, traficante. Já no caso do estudante de classe média alta, Gil Rugai, essas categorias não se aplicam, pois ele era estudante (segundo muitos dos jornais o descrevem) e mesmo que não fosse, nunca seria encarado como vagabundo. Por isso, a única forma de encarar o seu julgamento seria através das categorias culpa e inocência, remetendo às bases católicas que fundamentam o processo de socialização na classe média brasileira, de sorte a essa categoria ser reconhecida pelos leitores.

No primeiro caso, há a morte de dois jovens sem qualquer julgamento e a pronta publicação dessas mortes como justiça feita, sem que se apure efetivamente o que ocorreu, tomando a versão policial como verdadeira.. No segundo caso, há um assassino e o receio em se publicar qualquer matéria que induza a sua culpabilidade. Parece-nos que fica bem evidente a diferenciação entre casos em que há incriminação com e sem sujeição criminal.

Uma interpretação possível para essa diferença de tratamento resultaria do fato de que se atribui à cultura do lícito determinada representação que emula saberes republicanos ocidentais e a nossa identidade católica. Já ao ilícito, o informal, o amoral, à favela, atribui-se a identificação pelo trabalho, emulando tradições protestantes, em que o trabalho é a identidade do ser humano. Na ausência do trabalho, o vagabundo paga com a vida por seus pecados.

Compreendemos, portanto, que a sujeição criminal a que se submetem os favelados não somente por parte da força policial, mas também pelos meios de comunicação, que representam importante parcela da opinião pública, é uma dimensão importante mas que nem sempre é reconhecida pelas políticas públicas em sua formulação..

Vejam os alguns casos práticos que poderiam se enquadrar também no conceito de sujeição criminal. Dentre os inúmeros fatos que nos foram relatados e que observamos selecionamos três bastante representativos e que saturam o que pretendemos demonstrar..

O primeiro caso é o relato de uma moradora de Manguinhos ainda recém ocupada pelas forças de pacificação em que o BOPE realizava rondas procurando locais para instalar a nova base da UPP e questionava moradores sobre alguns locais. Uma moradora foi perguntada por policiais que faziam a ronda sobre o local onde ocorriam os bailes funks. Ela respondeu que não sabia. Imediatamente, segundo o que nos foi dito, o policial teria dito: a sua comunidade é um lixo, não é à toa que só tem gente ruim.

Trata-se de um caso explícito de relação entre o mau e a precariedade da favela, como se ambas as coisas fossem relacionadas, denotando forte sujeição criminal de seus moradores. Em certo sentido, é um estereótipo que reforça uma espécie de teoria das janelas quebradas extremamente preconceituosa.

O segundo caso ocorreu em uma reunião geral na associação de moradores do Vidigal da qual participamos, no mesmo dia da ocupação da favela pelo BOPE. O policial começou a explicar para os moradores como ocorreria o “pente fino”⁵⁹ nas residências, pedindo para que todos colaborassem, abrindo suas casas para a polícia que procuraria por armas e drogas. O espaço estava com mais de 200 pessoas aplaudindo e dizendo que cooperariam.

O terceiro caso foi bastante marcante, pois foi em um curso de direitos humanos organizado pelo Programa de Gestão Social - Territórios da Paz no Borel. O curso foi concebido para tentar melhorar a relação da polícia com os moradores e ocorreu ao longo de nove meses entre maio e dezembro de 2012.

Em um dos grupos de discussão, o policial explicava que os moradores não podiam sair sem documentos de casa, pois poderiam ser abordados pela polícia. Segundo o policial, a abordagem é necessária para evitar que traficantes entrem e saiam do morro e quem estiver sem documento será encaminhado à delegacia.

Quando questionamos o procedimento, após uma moradora dizer que era muito chato ter que carregar sua identidade toda vez que sair pra comprar pão, o policial retrucou e disse que era a única forma de evitar que o traficante entrasse na favela.

⁵⁹ A utilização dessa expressão tem uma carga forte de sujeição criminal, pois denota um procedimento de retirada de piolhos, nos levando a uma comparação inevitável às políticas higienistas do início do século, muito bem representadas por cartazes da “Delegacia de Higiene” em que Oswaldo Cruz passa um pente fino no Morro da Favella – ver VALLADARES, 2005, p. 27.

Para completar, ao fim do último dia do curso, uma importante liderança do Borel disse que os policiais têm que saber abordar, mas que o morador também tem que aprender a ser abordado.

Nesse último caso, fica evidente que a falta de identificação é, para a polícia, o principal indicador de que a pessoa é traficante, pois estaria escondendo a sua identidade, tendo forte conotação incriminadora sobre qualquer um que esteja sem documentos. O fato ainda de a liderança local pedir para ensinarem-lhe a ser abordado, denota a forte sujeição criminal à qual os moradores estão submetidos, uma vez que a fala reforça a importância da revista em todos, ainda que de uma forma “civilizada”.

Vimos nesses casos, que, na favela, o reforço da sujeição criminal vem da associação dos moradores com mercadorias ilícitas que carregam um forte significado de “clandestinidade” (MISSE, 1999). A transação dessas mercadorias depende de relações de poder que dependem da existência de mercadorias políticas.

A variedade de mercadorias ilícitas é imensa, bem como a escala de sua criminalização. Do mesmo modo, o grau de efetiva incriminação de agentes desses mercados varia bastante e depende de uma concentração de interesse (material ou ideal) sobre determinados temas, bem como de campanhas morais, da visibilidade pública dos ganhos privados ilegais ou do montante de violências concorrentes mobilizadas (MISSE, 2011).

Misse assim define mercadorias políticas:

Existe um outro mercado informal cujas trocas combinam especificamente dimensões políticas e dimensões econômicas, de tal modo que um recurso (ou um custo) político seja metamorfoseado em valor econômico e cálculo monetário. O preço das mercadorias (bens ou serviços) desse mercado, ganha a autonomia de uma negociação política, algo como um mercado de regateio que passe a depender não apenas das leis de todo mercado, mas de avaliações estratégicas de poder, de recurso potencial à violência e de equilíbrio de forças, isto é, de avaliações estritamente políticas. Para distinguir oferta e demanda desses bens e serviços daqueles cujo preço depende fundamentalmente do princípio do mercado proponho chamá-los de ‘mercadorias políticas’. (MISSE, 2011, pp. 219-220).

Observamos que o conceito de mercadoria política depende de avaliações estritamente políticas utilizando avaliações estratégicas de poder e capacidade de

coação para a obtenção de um bem econômico e mesmo político que possa ser convertido para outras trocas futuras.

A “economia da corrupção” é apenas umas das formas de mercadoria política existentes, pois no caso da corrupção o agente utiliza o recurso político expropriando-o do Estado para poder oferecê-lo como valor de troca para a consecução de benefícios econômicos, tendo um forte caráter de privatização de bens públicos. As suas diversas formas podem ir desde o tráfico de influência até a expropriação de recursos de violência, cujo emprego legítimo dependia da monopolização de seu uso legal pelo Estado.

Entretanto, o conceito de mercadoria política abrange também outras formas que o discurso da corrupção não dá conta de explicar, por ser uma noção construída no campo da moral.

A questão da “extorsão” mediante chantagem ou mesmo do sequestro é observada como caso-limite de uma mercadoria cuja lógica econômica é baseada exclusivamente em uma relação extra-econômica, que lhe dá origem e razão de existência. Por ser uma atividade mercantil não-regulada, não se submetendo à regulação do Estado, não se desenvolve sem apelar para recursos políticos próprios. É essa dimensão de poder ilegal, semilegítima ou ilegítima, que condiciona seu desenvolvimento e que a torna passível de constituir redes de dominação não-legítima (MISSE, 2011).

O que não é regulado pelo Estado, por ser considerado ilegal, passa a criar redes de auto-regulação paralela, em que os agentes desse mercado tendem a desenvolver suas próprias agências de proteção, ou a se colocarem sob a proteção de cursos de ação ilegais de agentes estatais (policiais, servidores públicos, juízes, políticos, militares etc.). As “ligações perigosas” possíveis entre a oferta de mercadorias criminalizadas abrem assim um leque de opções quanto ao emprego da violência (MISSE, 1997, 1999, 2011).

Nesse sentido, o sujeição criminal vai influir diretamente no preço dessas mercadorias políticas, uma vez que o seu custo seria calculado de acordo com a maior ou menor reprovação ou desconfiança gerada pela troca dessa mercadoria, o que aumenta a possibilidade de venda das mercadorias políticas expropriadas da função pública investida nos agentes públicos.

Tudo isso pode ser lido como uma dupla tragédia: uma tragédia social, que tem representado o extermínio de milhares de jovens por ano, numa acumulação macabra de cifras oficiais sombrias e desconstruídas e uma tragédia institucional: pressionadas pela opinião pública, as autoridades do Estado continuam a pôr o foco na repressão aos varejistas nas favelas sem que consigam controlar os seus próprios agentes, coadjuvantes principais da reprodução ampliada da violência. (MISSE, 2011, p. 228).

Desta forma, mesmo encarcerando boa parte dos banqueiros do jogo do bicho e dos “donos” de áreas de tráfico na cidade, a troca das mercadorias ilícitas permanece normalmente, pois agora a impunidade assume uma nova face. As trocas de mercadorias políticas mantêm a reprodução do mercado informal ilegal do Rio alheia a qualquer prisão ou mesmo intervenção.

Nas favelas cariocas, a mercadoria ilícita que alimenta a rede de mercadorias políticas tem nas drogas ilícitas somente um de seus expoentes. Os serviços públicos também alcançaram um grau de privatização que ajudou a alimentar a rede do tráfico que entra em decadência na cidade a partir do início da década de 2000.

A ascensão à associação de moradores de diversas lideranças do movimento⁶⁰ durante as décadas de 1980 e 1990, findou por diminuir a participação política de moradores na sua comunidade e também por privatizar serviços que o Estado prestava de forma precária e através da intermediação da associação de moradores.

Pudemos observar alguns exemplos como o caso do Gari Comunitário da prefeitura e do Convênio Bomba da CEDAE.

O programa “Favela Limpa”, também conhecido como Gari Comunitário, foi criado em 1993 para atender a cerca de 80 favelas da cidade onde a COMLURB teria problemas para realizar a coleta, por conta da forte presença do tráfico de drogas. Teriam sido contratados cerca de 800 garis comunitários que eram indicados pelas associações de moradores conveniadas com a Comlurb, sendo repassados mais de 23 milhões de reais por ano (dados de 2001) para executar o projeto⁶¹.

⁶⁰ “Movimento” era o nome que se dava ao tráfico varejista de drogas nas favelas. Hoje em dia fala-se de “firma” (Misse, 2003; Grillo, 2013).

⁶¹ Para maiores informações, ver relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM) do Rio de Janeiro que descreve como se estrutura, o cálculo de quantos garis por áreas populacional e quais os objetivos, detalhando também quais as 82 comunidades atendidas e o valor repassado para cada associação de moradores em 2000 para a contratação e execução do serviço. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/414/4714-01.PDF>. Acessado em: 10/08/2012.

Em 2005, o Ministério Público do Trabalho (MPT) ajuizou Ação Civil Pública contra a Prefeitura do Rio de Janeiro, tendo no mesmo ano o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) julgado liminarmente pela suspensão do convênio, sob o argumento de que tratava-se de uma “terceirização ilícita por intermédio do programa ‘Gari Comunitário’ mantido pela Prefeitura do Rio de Janeiro”.

A prefeitura (Comlurb) fez um acordo com o MPT para ir substituindo gradualmente os garis comunitários por garis contratados por meio de concurso público.

Nas favelas que visitamos, quase todas já tinham encerrado o programa Gari Comunitário, e muitos foram os relatos do seu sucesso e também dos cadastramentos indevidos realizados pela associação de moradores.

Algumas das falas mais marcantes foi a de uma senhora que dizia “eles entravam na minha casa e apanhavam o lixo na minha lixeira. Agora, não tem mais gari em lugar nenhum e tenho que jogar meu lixo na rua”. De fato, é impressionante a quantidade de lixo acumulado em todas as comunidades que visitamos. Mais impressionante ainda é no Cantagalo/Pavão-Pavãozinho que fica na região mais nobre da cidade do Rio de Janeiro, entre Ipanema e Copacabana, a quantidade de lixo jogado em locais indevidos e o seu acúmulo atrás de edifícios de luxo. A principal demanda da população, mapeada pela equipe de gestão social Territórios da Paz, nessas duas favelas é com relação ao lixo, sua coleta e seu reaproveitamento.

Também pudemos observar casos em que Garis Comunitários iam em uma associação de moradores na Zona Norte mensalmente buscar seu pagamento, mas não prestavam qualquer serviço, segundo relatos de moradores: “eles só aparecem no dia do pagamento”.

Inclusive no mesmo período, Agentes Comunitários de Saúde, que deveriam trabalhar questões como a prevenção do *Aedes Aegypti* e outras doenças, passaram a ser contratados por repasse da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) do Rio de Janeiro para as associações de moradores de 26 favelas, com repasses somados superiores a 4 milhões de reais (segundo o mesmo relatório do TCM-Rio realizado em 2001).

A transferência de recursos para as associações de moradores por parte da Comlurb e da SMS foi utilizada como mercadoria política na seleção dos Garis Comunitários e como fonte de renda para a reprodução de mercadorias ilícitas. A proposta dos Garis Comunitários foi levantada por muitos moradores em diversas reuniões de que participamos, , quase todos reclamando do fim do projeto e da não

substituição por garis da Comlurb em número suficiente para fazer a limpeza. Hoje, a questão relativa à limpeza urbana nas favelas é a principal demanda de serviços públicos mapeada pelos gestores sociais, juntamente com a falta d'água.

O caso da Água, também é outro exemplo de terceirização e precarização da mão-de-obra para a execução de serviços na favela, reforçando a figura da associação de moradores como gestora dos serviços públicos no plano local.

Na década de 1980, para dotar de saneamento básico essas localidades, bem como demais áreas do Estado ocupadas por segmentos populacionais de baixa renda, foi iniciada pela CEDAE, com a implantação do Programa de Favelas da CEDAE - PROFACE, um conjunto de ações que se desenvolveram até os dias de hoje, quando temos o Programa Água Para Todos.

A partir de 1990, através do Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda - PROSANEAR-RJ, a atuação da CEDAE nessas áreas passou a contar com um reforço substancial de recursos provenientes do Banco Mundial e da Caixa Econômica Federal, o que resultou na ampliação de sua abrangência, na diversificação de suas atribuições e na especialização de atividades.

Segundo Maria Cristina Teixeira Lima Verda e Orlando de Melo Lima⁶², a absorção pela CEDAE da operação e manutenção dos sistemas de bombeamento de água existentes em comunidades faveladas, estabelecida como estratégia do PROFACE, foi implementada através de convênios firmados entre a Companhia e as representações comunitárias locais.

Esse serviço veio ao encontro das demandas dessas comunidades seriamente afetadas pelas dívidas com a concessionária de energia elétrica, decorrentes do consumo de energia das elevatórias integrantes dos sistemas de abastecimento de água locais, geralmente construídos, operados e mantidos pelos próprios moradores.

Através desses convênios a CEDAE passou a assumir a conta de energia emitida pela concessionária em nome da associação de moradores, a repassar para a associação de moradores local o salário e encargos pagos ao morador encarregado da operação e manutenção do sistema interno (o manobreiro), a responsabilizar-se pela

⁶² Em seu trabalho publicado “Saneamento Básico Em Comunidades De Baixa Renda No Estado Do Rio De Janeiro - Aspectos Institucionais E Gerenciais” no XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/xi-002.pdf>. Acessado em: 15/10/2012.

manutenção dos equipamentos eletromecânicos das elevatórias, bem como a fornecer o material necessário aos eventuais reparos da rede interna.

Do início da década de 1980 até meados da década de 1990, sucessivos convênios foram firmados entre a CEDAE e as associações de moradores, ultrapassando o número de 80 associações de moradores no fim da década de 1990.

O sistema de água que fora criado em muitas localidades a partir de ligações clandestinas (“gato”) na rede d’água, sendo cobrada taxa pela associação de moradores ou até mesmo lideranças locais para a sua instalação e manutenção, com o convênio bomba, continuou sendo cobrada.

Mesmo após o programa Favela-Bairro urbanizar e refazer a rede de água e esgoto de muitas dessas favelas, sempre foi paga a taxa de manutenção da rede pelos moradores à associação. Muitos dos argumentos que justificavam a taxa era o fato de que o Convênio Bomba não pagaria pelas peças de reposição e manutenção das redes d’água, ficando o ônus para a associação.

Até maio de 2012, 39 associações de moradores recebiam repasses do Convênio Bomba (CEDAE), quando o projeto se encerrou por problemas de prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Com a interrupção do convênio, os manobreiros ficaram sem salário e começaram a cobrar para realizar manobras d’água para abastecer todas as áreas da favela. Começaram então a cobrar uma anuidade, como no caso de uma comunidade da Grande Tijuca, de 150 reais para o morador ter água.

Pudemos acompanhar também junto à associação de moradores do Morro do São João, que a CEDAE não substituía bombas queimadas e peças quebradas. Segundo o presidente da associação, a comunidade ficou 2 semanas sem água porque a “bomba pifou”, fazendo com que ele comesse a cobrar de moradores para consertá-la.

Conversamos com agentes da CEDAE e segundo o que nos informaram, a empresa faz isso propositalmente, pois haveria muitos furtos de peças e bombas supostamente queimadas nas favelas. Seria uma espécie de punição pelo não terem mantido a bomba a salvo de ladrões. Segundo ainda afirmaram, sempre que isso acontece em um lugar, espera-se duas semanas para resolver o problema e nunca mais o evento torna a ocorrer.

No caso do Salgueiro, por exemplo, boa parte da favela só recebe água por cerca de 20 minutos a cada 2 ou 3 dias. A manobra é essencial para que o serviço

chegue a todos. Não foram poucas as vezes em que a creche e a escola local ficaram fechadas por falta d'água. Um relatório completo elaborado por moradores e a equipe de gestão social Territórios da Paz sobre a questão da água apontava a urgência do problema e também a visível mercadoria política que a questão se transforma diante da necessidade do serviço.

Quase todas as associações de moradores cobram até hoje também pelo serviço de entrega de cartas e cadastramento para participar de programas sociais. O custo mensal pago por domicílio para se receber uma carta é em média 5 reais. Já o cadastramento em programas sociais varia.

A informalidade do espaço das favelas, em que não se tem ruas, becos e vielas mapeadas, bem como a falta de um sistema de CEP para essas áreas torna-as passíveis das mais diversas formas de trocas de mercadorias políticas decorrentes de uma sujeição criminal que impede os moradores dessas áreas de se inserirem como cidadãos plenos de direitos.

Aparentemente, os serviços públicos no Brasil não foram feitos para serem universais e muito menos de qualidade. Na falta de serviços, paga-se por ele de outras formas. É como se a reprodução de mercadorias políticas fosse algo inerente à política pública no país, pois como os serviços não são universais, quem quiser tê-los e puder pagar por eles, o terá de qualquer forma, mesmo que ilicitamente.

Há associações na Grande Tijuca que cobram 1.500 a 2.500 reais para o cadastramento de famílias para serem alocadas em novas unidades habitacionais produzidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento do Governo do Estado (PAC). Entretanto, o PAC não utiliza o cadastramento das associações de moradores como base para o reassentamento de família, o que detona que a extorsão se converte em estelionato.

Muitas associações de moradores fazem pressão sobre as equipes do PAC, da EMOP (Empresa de Obras Públicas do Governo do Estado) e da EGP (Empresa de Gerenciamento de Projetos) da Casa Civil para aprovar suas listas, pois é uma mercadoria política importante que finda por legitimar a associação de moradores junto ao tráfico e à própria comunidade.

Na favela tudo é pago, nada é de graça. A lógica dos mutirões e das redes solidárias da década de 1970, que findaram por criar associações de moradores e um movimento de resistência a remoção, se converteram na década de 1990 em uma rede

de trocas de favores e extorsões para favorecimentos ilícitos de grupos criminosos que promoveram forte desintegração dos laços sociais.

Por isso, a favela é o espaço em que todos se conhecem, ou seja, há forte coesão social, porém essa coesão não se traduz em eficácia coletiva ou qualquer outra forma de controle social, mas em um familismo amoral e uma desconfiança generalizada.

Outro caso emblemático é a questão do transporte público. Muitas são as favelas que são de difícil acesso para ônibus. Portanto, nessas áreas formas alternativas de transporte se desenvolveram, como as vans e moto-taxis.

No caso das vans, cobra-se entre 2 e 3 reais por uma viagem de 5 a 20 minutos (dependendo do tamanho da favela). Caso não queira ir de van, que também demora para passar, pode pegar um moto-taxi, subir na garupa e pagar também 2 reais em média. Na maioria dos casos, a associação de moradores cobrará também uma taxa pelo serviço. No caso das vans, é mais difícil o controle, pois algumas são regularizadas, pagando pequenas taxas somente. Entretanto, no caso dos moto-taxistas, as taxas cobradas semanalmente giram em torno de 20 reais. Desta forma, percebemos que quanto mais irregular for o serviço maior será o seu custo enquanto mercadoria política.

Com a chegada das UPPs em muitas das favelas, como entendimento do governador, as cobranças feitas de cooperativas de vans e moto-taxistas pararam de ser realizadas pelas associações de moradores.

Entretanto, o não reconhecimento da profissão de moto-taxista pela prefeitura torna a categoria frágil e ainda passível de extorsões, principalmente por policiais, que agora indicam quem pode ser moto-taxista e onde deve ser o ponto, reestabelecendo em alguns locais o moto-taxi como mercadoria política.

Como vimos, muitos dos serviços que se sustentavam de forma ilícita, sendo explorados como mercadorias não só econômicas como políticas, passam a ser desativados por inúmeras razões, levando muitas associações de moradores a uma queda nas suas receitas, o que fez com que houvesse eleições em muitas delas, já que a sua rentabilidade não era mais tão expressiva, e levando a uma quebra também das outras fontes de renda do tráfico de drogas.

Ainda, com a chegada das UPPs, muitas das localidades viram uma formalização da venda de gás, outra fonte de renda de traficantes e milicianos, da luz e o fim das instalações irregulares de tevê à cabo (o “gato-net”).

Mesmo apesar da diminuição de suas receitas, as associações de moradores continuam exercendo um papel importante na construção da política da favela, mesmo não tendo qualquer legitimidade local, principalmente após a inserção de um novo componente político nessas áreas a partir da década de 1990: os agentes comunitários.

4. A nova face da política na favela.

Propomos, nesta parte de nossa argumentação, retomar, após quase cinco décadas passadas para reavaliar a nova face da política na favela com base no clássico artigo escrito por Luiz Antônio Machado da Silva em 1967⁶³. Trabalharemos com seu texto, uma entrevista com o atual presidente da FAFERJ, depoimentos de alguns presidentes de associações de moradores, lideranças comunitárias e gestores públicos, bem como com a dissertação de mestrado de Marcella Carvalho de Araújo Silva, que indica o surgimento de uma nova categoria de atores políticos na favela após a década de 1990, os agentes comunitários. Propomos avaliar a presença dessa nova categoria de atores políticos nas áreas de UPP, utilizando dados obtidos pelas equipes de gestão social Territórios da Paz.

4.1 A Política na Favela em 1967.

Machado inicia seu texto apresentando os dois tipos de análises pragmáticas feitas por quem estuda as favelas: a que propõe a favela como problema social; e a que identifica a favela inserida no sistema de classes, como parte do *lumpenproletariat*. O que identificaria as duas análises é a forma homogeneizante com que vêem a favela, buscando um “caráter do favelado”.

Criticando ambas as análises, propõe que qualquer análise do processo político nas favelas e das atitudes e comportamentos dos favelados que se pretenda objetiva

⁶³ MACHADO da SILVA, L. A. A Política na Favela in *Cadernos Brasileiros*, ano IX, no. 41, 1967, pp. 35-47.

deve partir da noção de que a favela é uma organização transversal em que as relações são pessoais, ou seja, tem diversos setores de atividades em um território, uma forma de organização tipicamente capitalista, porém ultrapassando seus limites através de conexões com outras organizações e atividades, em uma extensão territorial mais ampla.

Para Machado, como toda organização capitalista, a favela também tem a sua burguesia favelada que monopoliza o acesso, o controle e a manipulação dos recursos econômicos, além das decisões e dos contatos políticos. Só resta aos estratos mais inferiores uma passividade defensiva, uma defesa contra a sua exploração que não vai além da inação.

Desta forma, as tempestades políticas na favela são resolvidas na cúpula, dificilmente mobilizando os demais estratos, o que faz com a mudança no quadro político local seja quase inexistente, apesar de muitas candidaturas locais utilizarem o *slogan* da renovação. A falta de participação fica evidente na baixa percentagem de sócios nas associações, no rodízio de cargos, na chapa única, na reeleição indefinidamente do presidente.

Machado afirma ainda que a burguesia favelada monopoliza quase todas as relações de um político candidato e a população local, embora as relações entre candidatos e favelados sejam duais, tendo o mesmo candidato, por vezes, mais de um cabo eleitoral na favela.

Assim, ausência de qualquer controle das camadas inferiores sobre os acordos que a burguesia favelada faz com os grupos políticos supralocais, contribui de maneira decisiva para a dominação da própria camada social superior da favela pelos grupos políticos supralocais.

A existência de uma burguesia favelada que tem um capital político, conseguindo direcionar votos para um candidato ou tirando-o de saias justas quanto às suas propostas, demonstra, segundo Machado, um compromisso dessa burguesia favelada com o *status quo*, ou seja, manter os serviços precários de sorte a poder explorá-los, como a luz e a água, e manter a rentabilidade de seu negócio, normalmente sem alvarás e, por isso, não tributáveis. A transformação da favela em bairro poderia levá-los à perda do controle sobre os estratos mais baixos, bem como dos recursos que a favela consegue carrear dos órgãos governamentais e privados, que contribuem em espécie em épocas de eleições do político de nível supralocal.

Ainda, desde a criação das associações de moradores, o Estado tentou controlá-las, limitando-as a atividades de natureza administrativa e pretendendo torná-las meros colaboradores executivos dos planos e projetos traçados pelos órgãos oficiais. As associações se organizam de forma horizontalizada, de base geográfica, e não estabelecem qualquer contato com os sindicatos, de estrutura vertical, de base funcional. Elas acabam servindo aos políticos favelados para sua imersão plena no jogo político-partidário, com participação em “panelinhas”, entendimentos “de cúpula”, etc.

Por fim, a contraposição proposta entre “político favelado” e o “político de nível supralocal” é importante para compreender porque mesmo havendo órgãos de cúpula como a FAFEG (atual FAFERJ), o “político favelado” raramente atinge o nível supralocal, e quando atinge tem que se inserir nas “panelas” dos políticos de sorte a “esquecer” a sua origem política. Por isso, é muito comum que o político favelado reconheça a sua posição periférica e parta para proposições como a “união entre as favelas” para a “discussão e resolução de problemas comuns”.

4.2 A nova face da Política na Favela.

Rossino de Castro Diniz foi presidente do Parque Proletário de Cordovil na Cidade Alta, tendo implementado junto com o Banco da Providência o ProMorar, em que eram cedidos engenheiros e material de construção para a população construir casas em sistema mutirão, apoiado pela prefeitura pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, substituindo barracos por casas de alvenaria. Após se tornou presidente da associação de moradores da Cidade Alta e entrou na militância do PT, quando acabou se tornando diretor e militante dentro da FAFE-Rio (federação municipal de favelas vinculada por filiação à FAFERJ), foi quando um grupo o apoiou para a eleição da FAFERJ, vindo a se tornar presidente da instituição em 2007 e sendo reeleito em 2012.

A FAFERJ (Federação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro)⁶⁴ foi montada na época da ditadura tendo como principal bandeiro a resistência às remoções. O apoio

⁶⁴ A Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro – FAFERJ – foi criada em 12 de junho de 1963, sob outra sigla, então denominada FAFEG em alusão ao antigo Estado da

de grupos do Chapéu Mangueira, Borel, Formiga e algumas outras comunidades, bem como do Partido Comunista, que possuía 12 dos 50 deputados da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, foi fundamental para a sua criação. Desta forma, Em 12 de junho de 1963, ocorreu a sua fundação, com o objetivo de organizar as associações de moradores, ajudando-as nas suas fundações, organizando seus estatutos, CNPJ, bem como os demais documentos para a sua regularização. Seu surgimento reforçou diversas demandas das associações de moradores, ou seja, ajudando a fortalecer as associações ante os governos para que atendam às suas reivindicações.

A entrevista que realizamos com Rossino foi bastante esclarecedora e nos trouxe diversas questões para reflexão sobre a política na favela. Foi inevitável a alusão ao artigo escrito por Machado da Silva em 1967, por conta dos temas tratados e, por isso mesmo, trabalharemos essa entrevista, bem como outros depoimentos e observações de campo, de sorte a contemplar os temas abordados em seu clássico texto.

Hoje há 846 associações de moradores ligadas à FAFERJ, porém as de fato filiadas, que cumprem o seu papel (pagando a taxa mensal de 10 reais e tendo participação dos presidentes como conselheiros nas Assembleias) são 148 associações. Para chegar à presidência da instituição, por exemplo, é necessário que o candidato seja presidente de uma associação de moradores e estar ativo na FAFERJ, participando das reuniões do conselho.

A FAFERJ não tem o poder de retirar o presidente de uma associação de moradores. Objetiva muito mais referendar processos eleitorais e atestar a regularidade do procedimento, produzindo atas das Assembleia do que realizar pressão política sobre os seus associados.

Rossino descreve a atuação da FAFERJ como bastante complexa, uma vez que cada favela tem uma associação de moradores e também um “comando” (ou facção) da área, que buscam manipular o trabalho da associação. Por conta disso, a FAFERJ não tem poder de impor ao presidente de uma associação que se cumpra o mandato e nem mesmo requisitar uma eleição sem que ele esteja de acordo.

Segundo Rossino:

O que acontece, a gente atende quando os moradores começam a reclamar porque os moradores botam e tiram, e uma assembleia é

Guanabara. Passou a denominar-se FAFERJ em decorrência da Lei Complementar 20, de 1º de julho de 1974, que unificou os Estados da Guanabara e Rio de Janeiro.

soberana. Quando tem possibilidade de fazer assembleia e estar junto com o povo, a gente esclarece isso e as pessoas cobram lá quem deve ser cobrado na comunidade para que se faça o processo democrático. Algumas vezes isso acontece, mas muitas vezes isso não acontece. O cara fica lá porque ele é simpático, favorece o outro lado, que gosta de alguma coisa. Infelizmente isso é muito ruim porque além de enfraquecer o trabalho da federação, também prejudica muito a comunidade. Porque uma comunidade que tem um presidente há mais de 10 anos e que não tem esse processo democrático, acaba por ficar atrasada. Quando há votação, é como se fosse uma festa. O povo comparece, vota. É uma renovação. A taxa de participação é muito boa. Eu fiz uma eleição na Rocinha que teve mais de 5.000 pessoas. No Rio das Pedras, mais de 6.000 pessoas. Eu fiz uma na Nova Brasília que teve mais de 4.500 pessoas. No Morro do Adeus botou 1.600 pessoas. No Vidigal, mais de 2.200 pessoas. Ou seja, o povo participa. O povo quer ver a associação funcionando, cumprindo o seu papel, cobrando o governo. Porque uma comunidade que não tem associação fica esquecida. Sem associação fica muito difícil uma relação com o governo, muito complicado.

Para entender como se dá essa relação com a FAFERJ, tomamos como exemplo o caso do Tabajaras e Cabritos, onde havia uma associação única para ambas as favelas e que, por conta de diversas disputas, foram cindidas em duas.

No Tabajaras/Cabritos, por conta de críticas de algumas lideranças locais, o presidente da associação de moradores resolveu convocar eleição. A FAFERJ foi à Assemblais convocada pelo presidente e lá só havia seis pessoas. Diante da impossibilidade de criar um processo eleitoral com um quórum tão baixo, o presidente acabou por ser reeleito, vindo a FAFERJ a referendar a eleição.

A forte influência do tráfico na associação do Tabajaras/Cabritos fez com que o processo todo ocorresse sem contestação por parte das comunidades envolvidas. Entretanto, um pouco depois, moradores do Tabajaras convocaram uma Assembleia e chamaram a FAFERJ para referendar a criação de uma nova associação. Como o quórum formado pelos moradores ultrapassava 40 pessoas, a FAFERJ autorizou a sua criação, cindindo a favela em duas associações, agora tendo uma para o Cabritos e outra para o Tabajaras.

Rossino explica bem esse processo, de forma a se aplicar a todas as favelas:

Lá a gente esbarra naquele problema de toda comunidade que é o tráfico. Então, tinha um presidente que no final do mandato dele não queria mais continuar. Eu fui lá para abrir uma eleição. Quando cheguei lá para fazer uma assembleia, havia somente 6 pessoas. Então remarcamos, também não compareceu quase ninguém. Então o

presidente ficou por mais uma mandato, por conta da falta de participação das pessoas. Na minha experiência, quando vou nessas comunidades, as pessoas dizem que não querem participar porque não querem se envolver. Todo mundo que está na associação, eles têm uma visão de que se envolvem com o tráfico. Então muita gente da comunidade, quando é o tráfico, não quer se envolver. Então a associação fica um pouco desgastada porque o cara fica continuando no mandato e o tráfico. Então lá no Tabajaras tinha o lado de Botafogo que ficou muito abandonado e lá foi feita uma assembleia. Me convidaram e lá tinha um número bom de pessoas, mais de 40 pessoas, querendo fundar uma outra instituição, uma associação, dizendo que a associação Tabajaras/Cabritos não estava fazendo nada por eles e estavam muito abandonados. Eu não vi nenhum problema em abrir uma outra associação, porque para a gente aqui da Federação, no momento em que uma comunidade é ampla e se organiza, querendo fundar uma outra associação, pra mim é ótimo. Então eu fui lá e fundei a associação.

Entretanto, após a pacificação, uma antiga liderança, que fora presidente da associação na época em que o tráfico era forte, começa a questionar a legitimidade de ambas as associações, afirmando que havia dividido a favela. Essa liderança havia de fato um grande poder de mobilização dos moradores. Não foram poucas as reuniões que fomos em que as associações de moradores foram duramente criticadas.

As principais reuniões comunitárias eram organizadas por essa liderança local, que encheu diversas vezes a quadra da escola de samba com reuniões para discutir problemas de prestação de serviços públicos com técnicos da LIGHT e da CEDAE, aproveitando o espaço para criticar as associações.

Após duras críticas de moradores e dessa liderança, que afirmava que o presidente da associação não trabalhava, só sabia beber cerveja na praia⁶⁵, ocorreu a sua renúncia, sendo chamada novamente a FAFERJ para fazer uma eleição para cumprir o resto do mandato.

Uma fala de Rossino evidencia a mudança de postura dessa liderança e de alguns moradores após a pacificação:

O que não entendo que se diz lá é que a Federação dividiu o morro. A Federação não dividiu o morro. Vai é organizar. Naquele momento era o tráfico, ele não falava isso. Quando o momento é do tráfico, todo

⁶⁵ Essas afirmações tinham alguma legitimidade, tendo em vista que nos principais fóruns locais, inclusive no lançamento da UPP Social, o presidente da associação não estava presente, delegando a sua representação a seu “vice-presidente”.

mundo cala a boca para tudo. No caso do Tabajaras, na época do tráfico fundamos a associação lá e ninguém falou nada. Hoje, com a pacificação ficam questionando. Mas já é uma associação, registrada em cartório, pessoa jurídica. E estão lutando para ver se desfazem isso.

Em reuniões comunitárias, não eram poucos os moradores que adotavam um discurso parecido questionando essa divisão. Aparentemente, o FAFERJ teria tentado promover o desenvolvimento de uma área esquecida pelo tráfico, criando uma associação. Como a antiga liderança contesta isso, inclusive os representantes da associação do Tabajaras, não sabemos até que ponto isso se dá de fato por uma questão identitária ou por questões políticas mais amplas.

Outro caso que pudemos acompanhar, e que cremos só ser possível por conta da pacificação, foi a forte contestação que moradores da favela da Indiana têm com relação à associação de moradores local, querendo a renúncia do presidente por conta das remoções que estão ocorrendo na área e que deve acabar com a favela. Neste ponto, Rossino complexifica um pouco nosso ponto de vista:

Ontem eu estava na Indiana. Fiquei lá até às 11 horas da noite. A Indiana está sendo removida pela prefeitura e as pessoas estão querendo tirar o presidente de lá. Estão dizendo que ele vendeu a comunidade para a prefeitura. E está a maior briga, porque uma parte das pessoas quer ir e a outras não, lá pra Triagem. Então teve uma reunião complicada lá. É complicado lidar com o povo de favela, porque mesmo que não se diga, tem o tráfico. Pode dizer que está pacificada, mas tem ele lá. A raiz dele lá. Então tem parte que está ligada ao tráfico e não respeita de jeito nenhum o presidente e nem a lei. A lei tem que ser a lei do tráfico.

O caso da eleição na Rocinha também foi bastante marcante, diante da publicidade que teve. Houve antecipação das eleições na Rocinha, que estavam programadas para dezembro de 2011, para 30 de outubro de 2011 – duas semanas após a entrada do BOPE para iniciar o processo de pacificação. A FAFERJ foi chamada para organizar a eleição e a vitória de Leonardo contra William, com uma diferença de mais de 2000 mil votos, gerou discussão e questionamentos quanto à legitimidade da eleição para a UPMMR (União Pró-Melhoramentos de Moradores da Rocinha). Há de fato uma coincidência muita grande entre a antecipação da eleição e o processo de pacificação,

bem como a posterior prisão de William alguns meses depois por suposto envolvimento com o tráfico.

Rossino nos relatou que a eleição na Rocinha deu muito problema, pois foi amplamente debatida pela imprensa. Entretanto, afirma que no setor de votação não aconteceu nada: “Agora, se o pessoal votou nele, o voto está na urna, eu sou federação. Eu vou lá pra referendar. Até nas eleições estaduais tem compra de voto, quem dirá uma eleição dentro da favela. Claro que vai haver isso. Mas contra isso a FAFERJ não pode fazer nada. A FAFERJ controla a votação, a listagem de assinaturas e votos”.

No entanto, se há tráfico forte que controla as associações, por que é necessária a eleição? Por que muitas associações ainda requerem a eleição, já que não há qualquer mecanismo de controle vertical ou horizontal da permanência dos presidentes em seus cargos?

A resposta encontrada está nos projetos sociais e nos convênios firmados com as instituições públicas, ou seja, as associações têm que possuir um mandato registrado em cartório, pois sem isso não podem conveniar ou receber projetos sociais.

Desta forma, para terem Gari Comunitário ou receberem repasses do Convênio Bomba, há necessidade de Assembleia com ata registrada em cartório, bem como eleição de presidentes com mandato fixo a ser cumprido.

Pra ter a documentação em dia, tem que fazer a eleição, senão a FAFERJ não referencia. Todos os projetos, gari comunitário, convênio bomba, etc., ele tem que ter a ata em dia. Por isso, eles são obrigados a fazer a eleição.

Diante disso, cremos que a situação de regularidade eleitoral das associações deve piorar com o fim dos principais convênios firmados entre Estado e associações, uma vez que um dos principais motivos para ocorrerem as eleições seriam os projetos sociais geridos por essas entidades.

Rossino parece mais otimista quanto a isso, afirmando que outros convênios sempre virão. E nessa fala fica muito evidente para nós o teor cíclico de todas as ações sociais nas favelas. Como se os projetos fossem eternos. Uma inevitabilidade tanto da situação de favelado como a de assistido, à mercê de uma elite política local que controla todos os meios e serviços ofertados pelo Estado nessas áreas.

Quanto a essa questão, perguntamos a Rossino se ele acha que as lideranças comunitárias se perpetuam ad eternum controlando as relações entre Estado e favela, seguindo o proposto por Machado, evitando que novas lideranças ocupem espaço.

Rossino observa que há muitos presidentes novos nas associações, mas reconhece a reprodução política da liderança que já foi presidente, daquele que “perde a liderança da associação de moradores, mas continua se achando uma liderança”.

Na visão de Rossino, líder comunitário virou profissão, ou seja, quando eles perdem a presidência da associação, continuam trabalhando como liderança, porque conhece o político, aquele que apoiou nas eleições supralocais.

Nesse ponto, podemos observar a disputa pelo poder e legitimidade local que uma liderança começa a exercer contra a associação de moradores, uma vez que continua ofertando serviços para a comunidade, valendo-se de alianças políticas que ultrapassam o nível local. Começa então uma disputa por projetos, pelo mantimento de seu capital eleitoral para que possa continuar a receber benefícios dos políticos.

Então fica agindo ali por trás, fazendo um trabalho. Porque os políticos desgastam muito a associação de moradores. Eles chegam e querem comprar a associação. As vezes o presidente da associação é um cara honesto, não se vende, mas daí vem aquela liderança, que foi presidente, ou o cara da ONG, do centro social. Isso faz com que o presidente comece a relevar, se perguntando: por que ele está ganhando e eu não posso ganhar? Eu que sou presidente e o cara ali que está ganhando? Então vou fazer a mesma coisa que ele está fazendo pra poder ganhar.

A disputa por serviços e dinheiro público para as associações se torna algo inevitável para a sobrevivência de um presidente de associação de moradores. Destarte, também é inevitável a sua aliança com políticos no nível supralocal para que possa conseguir atrair projetos.

Não foram poucos os casos que pudemos acompanhar em que políticos compravam apoio das associações para realizar obras de urbanização e reassentar moradores sem muitos questionamentos. Na época em que o tráfico era mais forte, boa parte dessas questões passavam quase invisíveis, uma vez que os políticos reforçavam o papel das associações que faziam desde o cadastro para projetos sociais até o reconhecimento da moradia para que o morador pudesse ser reassentado. A pacificação tornou tudo muito mais visível nesse sentido.

Rossino ressalta ainda que há muitos presidentes de associações e importantes lideranças locais que trabalham dentro do governo em cargos comissionados. Essa informação foi constatada por nós em diversas ocasiões em que conhecíamos o presidente da associação de moradores e quando nos dava um cartão vinha descrito o seu cargo no governo.

Eles vendem a comunidade para o governo. Em troca de um cargo. Por motivos financeiros e pessoais. Ou seja, no momento em que ele recebe do governo ele não reivindica. E tudo o que a comunidade cobrar, ele vai empurrando com a barriga. Então as demandas vão crescendo muito naquela comunidade porque o presidente da associação está vendido para o político.

Por conta das lideranças que recebem benefícios e apoio político do governo, para um presidente de associação que não se insere no jogo político, isso pode significar a sua ruína, pois aquele que recebe os benefícios vai sempre reivindicar a fraqueza do novo presidente em trazer projetos para a sua comunidade.

Temos que nos questionar até que ponto um governo de coalizão não poderia estar capturando diversos setores da sociedade e os silenciando com loteamento de cargos e benefícios. Em cada território manda um vereador ou um deputado. A negociação política e o repasse de dinheiro e projetos para as associações vai depender do apadrinhamento político de nível supralocal. A não aceitação das regras do jogo por um presidente de associação pode significar o seu isolamento e até mesmo o reforço de outras lideranças que estão inseridas no jogo político, em busca de votos como também uma mercadoria política.

Rossino define a aliança das três esferas de governo no plano nacional, estadual e municipal como um rolo compressor:

Toda vez que eu chego nas comunidades eu digo: nós somos a sociedade e estamos desunidos. Agora, as três esferas de governo estão unidas. Você sabe o que isso significa? O rolo compressor em cima da gente. Digo isso porque, a gente vive brigando, cheio de picuinha e ainda vem o governo favorecendo a uns e excluindo outros. É um rolo compressor.

Seguindo a linha do texto de Machado da Silva, vejamos agora o tema das campanhas eleitorais nas favelas. Observamos que em todas as favelas em que

circulamos, sejam pacificadas ou não, em época de eleição há cartazes de políticos em todos os lugares, panfletos sujando todos os cantos, bem como carros de som e faixas.

Ora, se no "asfalto" as regras eleitorais geram multas para os políticos, porque nas favelas pacificadas o mesmo não ocorre? O argumento comumente utilizado pela polícia de que a favela e a cidade passam a ter as mesmas regras pós-pacificação seriam relevadas em épocas de eleição?

Observamos o mesmo que Machado escreveu há quase 50 anos atrás, ou seja, a liderança local estabelece uma relação de troca de apoio com o político supralocal, recebendo benefícios financeiros e, em alguns casos, apoio para lançar uma candidatura própria.

Não foram poucos os candidatos oriundos das favelas que se lançaram na eleição de 2012, concorrendo para o cargo de vereador. Muitos dos cartazes tinham as opções de um prefeito e dois vereadores, um favelado e outro de nível supralocal.

Favela é política, porém parece-nos que a política não lembra muito da favela quando da implementação de políticas públicas. Para Rossino, é a própria favela que alimenta isso, por conta de seu povo fragilizado e de suas lideranças que controlam suas relações com os políticos nos níveis local e supralocal.

O político quer sugar a população naquilo que interessa: o voto. Então chega na época de eleição, ele quer conquistar isso a qualquer preço. E põe um preço. Ele não faz nada o ano todo na favela, mas você vai lá e tem a placa dele na época da eleição. Então, quando ele não consegue cooptar o presidente, vai naquela ex-liderança, ou naquela outra. E pega, dá dinheiro, compra. E o povo deixa botar os cartazes porque o povo está fragilizado, o povo precisa. Ele acredita que vai acontecer alguma coisa. Mas na verdade, não vai acontecer nada.

Essa relação nos remete a certa inexorabilidade, em que por conta da falta de organização local, a elite política da favela explora a população, apontando-se como liderança, de sorte a obter benefícios parcos em sua relação com os governos que se sucedem.

A forma de acesso dos governantes a essa população acaba por reforçar essa estrutura quando consultam uma ou duas lideranças locais na hora de implementar seus

projetos, em um lugar onde a informação é um poder incomensurável, tendo em vista o baixo grau de instrução das pessoas, a forte desmobilização e a desconfiança mútua⁶⁶.

Tentativas de trazer, por parte de lideranças locais, fóruns ampliados e cúpulas de favelas não conseguem ganhar força ante a falta de articulação e a grande disputa entre as lideranças das favelas para continuar obtendo os benefícios advindos dos políticos supralocais.

Desta forma, a inexorabilidade proposta reside no argumento de que para essa elite favelada existir, tem que existir favela. Nesse sentido, concordamos com Rossino, quando nos explica que pode-se ter uma grande intervenção urbana, porém nunca uma transformação numa favela. Parece-nos que a transformação da favela só seria possível sem o favelado, que teria de ser removido para bem longe, colocado em conjuntos habitacionais:

Você vê aí o PAC, excelente projeto, no Complexo do Alemão. Melhorou, mas não transformou. Transformar é diferente. Então o povo ainda tem esperança de que vai transformar. Não vai. Favela sempre vai ser favela. Você vê no Complexo do Alemão. O PAC entrou lá, gastou milhões, botou o teleférico. Excelente. Mas com o dinheiro do teleférico, fazia muito mais coisas lá dentro. Você vai lá ainda vê muito esgoto, vários problemas, sem iluminação, sem água, sem nada. Quer dizer, o PAC não entrou lá? Por que está esse problema? A polícia não está lá? Por que ainda tem bandido? Ou seja, melhorou, mas não transformou. Então favela vai ser sempre favela. Não vai sair disso. Porque o próprio morador não tem uma visão de querer melhorar. E o povo ainda está iludido e vai viver iludido.

Nesse mesmo sentido, em conversa com um ex-gestor do PAC no Alemão, chega-se a mesma conclusão: fizeram muitas obras, mas não mudou nada. O lugar continua precário. Não importa quanto se põe lá, parece que será sempre uma favela. Trata-se de uma questão de prioridades. E parece que universalizar os serviços básicos nunca foi uma.

⁶⁶ Não foram poucos os casos que pudemos acompanhar em que políticos inauguravam creches onde não havia crianças ou centros tecnológicos onde não havia escolas e até mesmo bibliotecas onde boa parte da população não tem acesso ao ensino básico. Chamamos isso de poder de príncipe que faz brotar creches e escolas sem consulta popular prévia ou, algumas vezes, através da informação trazida por lideranças. As políticas no Brasil são feitas de cima para baixo. A inversão dessa lógica é algo muito difícil. Os programas de gestão social tentam inverter essa lógica, priorizando a escuta de demandas comunitárias. No entanto, apresentam baixa governabilidade, o que leva muitas vezes o Poder Público a ignorar a sua existência.

No entanto, devemos nos questionar se ser sempre uma favela é algo positivo ou negativo. Cremos ser positivo enquanto proposta, inclusive habitacional, em que as relações são mais próximas as de uma cidade pequena. Porém tem o aspecto negativo que é a falta de serviços universais, a sujeição criminal e as relações políticas que transformam tudo em seu espaço físico em mercadoria, tirando o valor humano das pessoas e atribuindo valor às coisas.

4.3 Os projetos sociais e as novas lideranças.

Em sua dissertação de mestrado, Marcella Carvalho de Araújo Silva (2013) identifica quatro atores sociais importantes para o processo político na favela: associações de moradores, ONGs, tráfico de drogas e agentes comunitários.

A partir de seus estudos sobre o Borel, propõe essa nova categoria dos agentes comunitários como central para entender as mudanças na política na favela, sendo que essa seria uma categoria política importante por ser formada de moradores que prestam serviços à comunidade, mas também estão envolvidos em projetos governamentais.

Marcella ressalta ainda o acúmulo de funções pelos moradores: “não são raros os casos em que esses papéis – ‘morador’, ‘agente comunitário’, ‘liderança comunitária’ – se acumulam e são acionados de diferentes formas de acordo com as situações. (p.9). Isso foi bem mais comum com a entrada de projetos do PRONASCI como PROTEJO e Mulheres da Paz, em que se havia turmas de pessoas que representavam essas três figuras em uma pessoa só.

Pudemos acompanhar diversos processos políticos no Borel que nos levam a crer que essa categoria identificada por Silva explica diversas questões que envolvem diversas disputas políticas no Borel.

Um exemplo importante é o caso da interrupção do Programa Água para Todos⁶⁷, que teve sua execução interrompida e reformulada, excluindo diversos projetos sociais que eram desenvolvidos em conjunto por conta de contingenciamento

⁶⁷ Programa desenvolvido pela CEDAE/Governo do Estado para reformar e criar novas redes de abastecimento de água e esgoto para 144 favelas do Estado do Rio de Janeiro.

orçamentário. À época, muitos agentes comunitários ligados ao programa foram demitidos, o que gerou protestos e informações por parte desses agentes sobre o fim do programa. Diversas reuniões foram realizadas por técnicos da CEDAE para explicar a mudança na proposta, tendo em vista as informações erroneamente passadas pelos agentes à população.

Para Silva, a formação de um corpo de agentes comunitários está diretamente relacionada à ideia de “empilhamento de serviços”, ou seja, os mutirões que eram inicialmente realizados através de uma rede de solidariedade entre moradores (construir casas, limpeza dos dutos de esgoto, etc.) passou a ser remunerada, o que teria ajudado no surgimento dessa nova categoria.

A remuneração surge como um primeiro mecanismo de desmobilização dos moradores e cooptação das associações de moradores que teriam passado e negociar a essa remuneração e a concentrar serviços públicos para prestar, através de pagamentos, contratando os primeiros agentes comunitários.

Desse modelo teriam surgido projetos como o Gari Comunitário e o Convênio Bomba, pois as associações passaram a ter um poder político maior, negociando com políticos locais trocas de favores (votos por benefícios). Os favorecimentos para alguns agentes comunitários e, em seguida, a transferência de dinheiro para as associações pagarem quem quisessem.

Por conta de uma briga entre professores de um supletivo e a associação de moradores no Borel (devido a um questionário que induzia uma das respostas a possibilidade de corrupção da associação de moradores), o curso passa a ser ministrado na capela e a partir de então a associação de moradores foi perdendo sua força aglutinadora dos serviços sociais. A Igrejinha (região em torno da igreja que começa a comprar terrenos e ajudar na estruturação de espaços para a creche e um centro cívico) passa a concentrar os serviços que vão se empilhando no entorno do Terreirão, onde hoje está boa parte das entidades comunitárias e agentes comunitários atuando, inclusive dentro da Indústria do Conhecimento da FIRJAN.

Ainda segundo Silva, o trabalho social foi sendo removido dos programas governamentais e passou a ser delegado ao terceiro setor na década de 1990. O *networking* com assistentes sociais de programas governamentais e sua apresentação enquanto liderança local passou a ser de extrema importância para a obtenção de outros

empregos, sempre temporários, em uma estratégia de negociação entre o local (nativo) e o público.

Temos como exemplo o caso de uma advogada que prestava serviços para um núcleo da OAB/RJ no Borel e que, após a sua extinção, pleiteou uma vaga dentro do programa Justiça Comunitária. A sua não seleção criou diversos empecilhos para a entrada do programa no território, pois muitas lideranças locais questionaram o fato de a advogada não ter sido selecionada.

Para Silva, os agentes comunitários acabam por ter a sua força política limitada pelo fato de assumirem um duplo papel: servidores públicos e lideranças locais à frente de projetos sociais. Seria uma forma de relegar a essas lideranças um papel subalterno que pouco retorno traria para a comunidade, uma vez que anularia seu papel questionador ante o Estado.

Por fim, a contratação precária que é realizada através de RPA também evidenciaria a fragilidade de sua relação com programas estatais, de sorte a fazer com que um agente comunitário assuma diversas funções, passando por inúmeros programas sociais.

Assim como Silva, observamos a proliferação dos agentes comunitários em diversas comunidades pacificadas da cidade. Entretanto, após analisar a relação de todas as principais entidades e principais lideranças comunitárias atuantes⁶⁸, não podemos precisar se esse novo ator político tem de fato uma incidência constante e importante.

Não consideramos que Mulheres da Paz possam ser agentes comunitários, pois o programa tem duração média de um ano e a principal atividade das mulheres, além da capacitação, é a supervisão dos jovens atendidos pelo PROTEJO.

Creemos que algumas figuras que atuam como agentes públicos de forma mais constante podem ser enquadradas nesse perfil de agentes comunitários, de sorte a pô-los na posição “desconfortável” proposta por Silva.

No entanto, encontramos de forma mais constante a liderança comunitária que continua atuando ativamente em questões da favela, muitas delas atuando como agentes comunitários. O aumento de sua incidência pode ter uma relação com a perda de legitimidade das associações de moradores ao longo dos anos ou a entrada de diversos

⁶⁸ Listas de equipamento e serviços públicos nas comunidades pacificadas – Programa de Gestão Social - Territórios da Paz – SEASDH, 2012.

projetos sociais, necessitando de lideranças nativas para a sua legitimação no plano local.

Percebemos que o esvaziamento das associações de moradores ocorreu de forma mais evidente se levantarmos o número de entidades equivalentes, porém com a característica de não serem reconhecidas pela FAFERJ, por não terem uma delimitação territorial que mantenha a unicidade, como as diversas associações e uniões pró-melhoramentos que surgiram do Morro dos Macacos à Rocinha, aglutinando diversos projetos sociais e agentes comunitários⁶⁹.

Observamos uma relação muito mais próxima entre a existência de lideranças disputando espaço com as associações em um jogo político constante, conforme até aqui, do que a criação de um agente autônomo que dependa dos governos para se reproduzirem. Por isso mesmo, não podemos afirmar que o mesmo que ocorre no Borel se aplica às demais favelas, tendo em vista a complexidade das relações políticas propostas em um contexto em que um líder comunitário deixa de estar na associação de moradores e a passa a concorrer com ela para manter a sua influência política no plano local de sorte a continuar recebendo benefícios da classe política supralocal.

O caso do Borel é bastante distinto dos demais, pois há uma Rede Social formada de agentes comunitários e instituições que se reúnem mensalmente para deliberar com relação aos projetos que chegam na comunidade e demais questões de serviços públicos e divulgação de eventos. Há uma forte organicidade no Borel que a torna uma das comunidades mais mobilizadas da cidade. Não temos como comparar o processo do Borel com o de Manguinhos ou Rocinha, por exemplo.

Na Rocinha, a força do tráfico desfez muitos dos fóruns locais. Com as obras do PAC⁷⁰, veio também o trabalho social da obra⁷¹, com a proposta de criar um fórum para a Rocinha que pudesse retirar o poder que o tráfico exercia sobre as decisões da favela através da associação de moradores. Surge então a Câmara Comunitária da Rocinha, São Conrado, Gávea e Vidigal, que na prática se aplica somente à Rocinha e

⁶⁹ Dentre as quais a União de Mulheres Pró-melhoramento da Roupas Sujas (Rocinha), União Pró-Melhoramentos do Cantagalo, Associação Pró-Melhoramentos do Macacos, Associação Comunitária Pró-favela (Borel), .

⁷⁰ Com as obras do PAC que fizeram a urbanização de partes da favela, principalmente na Rua 4, construindo o Complexo Esportivo, a Passarela e a Biblioteca Parque, seguindo o projeto de Medellín, foi organizada.

⁷¹ Que incide em 2,5% do valor total da obra realizada.

foi puxada por William e Xaolin desde o começo. O processo de criação da Câmara gira em torno de uma elite econômica e política da Rocinha.

Já em Manguinhos, o Conselho Comunitário criado pelo trabalho social do PAC, teve rápida apropriação pela FIOCRUZ, que passou a conduzir as reuniões e os quatro grupos de trabalho existentes, com baixo quórum, principalmente por conta da violência, ainda antes da pacificação. O Conselho se opõe virtualmente ao Fórum Social de Manguinhos, onde as principais lideranças locais comparecem e tem um teor político mais forte.

Desta forma, mesmo considerando o caso do Borel como único, por seu histórico de mobilização organizada pela própria população, em um movimento de preparo prévio à pacificação, a ideia de empilhamento de serviços proposta por Silva parece estar muito mais próxima também neste caso de uma concorrência entre lideranças comunitárias atrás de projetos sociais, de sorte a perpetrar a deslegitimação da associação de moradores, que possui forte influência do tráfico de drogas local.

5. Conclusão.

Vimos ao longo deste capítulo que a efetividade de uma política pública depende de diversos fatores. Entretanto, pudemos priorizar a proposta de triângulo de governo de Matus, propondo um outro fator externo essencial para que a política possa atingir os seus fins: o direcionamento.

O direcionamento perpassa todos os fatores que fundamentam um projeto, porém pode ser melhor definido como a capacidade de direcionamento efetivo de uma política em busca de metas e objetivos comuns. Em boa parte das políticas públicas brasileiras, observamos que há sempre uma lacuna na triângulo de governo, sendo que há quase sempre uma falta de direcionamento por parte dos governantes, propondo qual impacto esperam para determinada política.

No caso das políticas públicas voltadas para a favela, é importante levar em conta a acumulação social da violência (MISSE, 1999), que levou essa população à sujeição criminal (idem), reproduzindo, para a sua sobrevivência, trocas de mercadoria política (MISSE, 1997, 1999, 2006, 2011). Por essa razão, devemos ter em conta que

propor uma intervenção na favela deve considerar esses fatores de forma a evitar a sua reprodução.

Por fim, vimos a necessidade de governança, transparência e *accountability* de sorte a desvincular as entidades de controle social e a própria sociedade civil da cooptação exercida pelo Estado em seus governos de coalizão. A não observância deste ponto pode significar a inefetividade de uma política pública na favela, pois somente reforçaria a inexorabilidade dos problemas sociais ao longo do tempo, servindo também para reproduzir grupos políticos que dominam a política na favela mantendo-a imutável.

Desta forma, para que possamos pensar em políticas sociais em territórios pacificados, devemos levar em conta todos esses fatores e mais o processo de pacificação, que causou grande impacto nas estruturas de poder da favela, trazendo consigo a questão da legitimidade das associações de moradores de volta à pauta, bem como a mudança de perspectiva da sociedade com relação a essas áreas.

Capítulo III - O Processo de Pacificação

O objetivo deste capítulo é, partindo dos conceitos de polícia tradicional e comunitária, fazermos um breve histórico do policiamento comunitário no Rio de Janeiro, discutindo o contexto de criação e desenvolvimento dos GPAEs e das UPPs, bem como suas diferenças para, em seguida, avaliarmos os principais desafios do programa das UPPs e a forma como vem sendo avaliado pelas comunidades em que já está presente.

Para tanto, trabalharemos com diversas fontes como matérias de jornal, bibliografias sobre o tema, palestras das quais participamos, reuniões comunitárias, entrevistas com a Major Pricilla de Oliveira Azevedo⁷² e com “W”, gestor do PRONASCI⁷³ (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) junto ao Governo Federal.

⁷² “A Major Pricilla de Oliveira Azevedo é Policial Militar e atualmente trabalha como Coordenadora Geral de Programas Estratégicos para as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG). Juntou-se à corporação em 1998, e após sua formatura, em 2000, começou a trabalhar em batalhões de polícia e operações de repressão nas ruas da cidade. Em 2007, ganhou notoriedade ao prender uma quadrilha de bandidos que a havia sequestrado. [...] Com sua coragem e sucesso, a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG) convidou a Major para comandar a primeira UPP no Rio de Janeiro, na comunidade Santa Marta, função que desempenhou entre 2008 e 2010. Nesta função, ela comandou 125 Policiais Militares numa área com 9 mil moradores e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito baixo. Durante seus dois anos no Santa Marta, a Major Pricilla Azevedo conseguiu eliminar o tráfico de drogas na comunidade, criou modelos de mediação de conflitos, trabalhou com instituições de nível municipal e estadual para melhorar o serviço de saúde e de coleta de lixo, aumentou as oportunidades de treinamento técnico e educacional e desenvolveu uma bem-sucedida feira de artesanato na comunidade. Ela é a policial com o cargo mais alto no programa das UPPs, e a primeira mulher a ocupar uma posição estratégica na Superintendência de Planejamento Operacional da SESEG. Ela já recebeu condecorações das Câmaras de Vereadores das cidades do Rio de Janeiro, Tanguá e Itaboraí. Ela também foi premiada com a Medalha de 50 Anos da Força Brasileira das Nações Unidas. Em 2009, a Revista Veja deu à Major Pricilla o Prêmio de Personalidade do Ano, com o título de “Defensora da Cidade” e em 2012 recebeu o Prêmio Internacional Mulheres de Coragem 2012, entregue pela secretária de Estado, Hillary Rodham Clinton, em Washington, DC.” Fonte: Portal do Governo do Estado do Rio de Janeiro – Secretaria de Segurança. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=813294> Matéria publicada em 06/03/2012. Acessado em: 07/03/2012.

⁷³ O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, instituído pela Lei 1530, de 24 de outubro de 2007, objetiva, segundo seus enunciados, a consolidação de um novo paradigma da segurança pública no Brasil, ao promover, por um lado, uma nova articulação federativa, integrando na agenda da segurança pública os três entes federativos e, por outro, articulando políticas repressivas de segurança a políticas sociais preventivas, de forma a atuar também nas raízes socioculturais da violência. O Pronasci prevê 94 ações, que incluem projetos de modernização das polícias, valorização profissional, reestruturação do sistema prisional, ações de combate à corrupção policial e ao crime organizado e ações territoriais locais de prevenção, estabelecendo três projetos focalizados em ações nos territórios: Proteção –

Também faremos um breve estudo do impacto da política de pacificação com base em dados de criminalidade violenta do divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro (ISP), de sorte a comparar nossos resultados com os apresentados por Ignácio Cano na pesquisa em que coordenou intitulada “Os Novos Donos do Morro”, em que avalia a influência das UPPs nos principais índices de violência da cidade do Rio de Janeiro.

1. Polícia Tradicional e Polícia Comunitária: conceitos.

Na polícia tradicional é onipresente a noção de reatividade. A ostensividade é proveniente da ação reativa da polícia quando ocorrem ações criminosas, sendo essa atuação sempre repressiva, utilizando-se do poder de coação do Estado contra os transgressores.

Essa forma de atuação policial está pautada por um distanciamento, ou seja, o policial está treinado para atuar distante da comunidade, tendo como instrumento de trabalho o rádio e a viatura para que se torne possível sua incursão nas localidades às quais seja informado do ato criminoso. Esse policial e seu treinamento distanciados são expressão de um modelo de atuação policial que não costuma entender os conflitos através de uma relação mais próxima com a comunidade. A única relação que há nessa forma de atuação policial é homem-rádio-viatura.

Desta forma, a polícia tradicional baseia-se no tripé: reatividade; ostensividade; e distanciamento (ou relação rádio-homem-viatura).

A polícia comunitária seria um modelo de policiamento pelo qual as ações da polícia podem ser desenvolvidas a partir da proximidade com a sociedade e um elo desta com os outros organismos estatais. Enquanto o policiamento comunitário é

Proteção de Jovens em Território Vulnerável, Mulheres da Paz e Reservista Cidadão. Segundo fontes do Ministério da Justiça, até o momento, “o Pronas chegou a 150 municípios, ao Distrito Federal e a 22 Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins”. Portal do Ministério da Justiça. PRONASCI. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={E24D0EE7-2705-41C2-B1E4-E75B483704E3}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BAF1131EA-D238-415B-9610-8A0B8A0E7398%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>. Acessado em: 08/02/2012.

caracterizado pela atividade ostensiva da polícia em determinada comunidade, sendo que nesta atividade o policiamento é exercido à pé, o que diminui a relação de distanciamento do policial com a comunidade: uma polícia de proximidade.

2. Experiências brasileiras – Reflexões acerca do modelo de policiamento comunitário no contexto local.

No Brasil, há diversas experiências de implementação do que se poderia conceber como polícia comunitária.

As organizações policiais brasileiras começaram a promover experiências e inovações visando transformar sua estrutura e funcionamento, bem como sua relação com a sociedade durante a transição para a democracia, particularmente após a eleição direta dos governadores de estado em 1982.

Em São Paulo, em 1985, durante o governo Franco Montoro, o governo do Estado começou a criar conselhos comunitários de segurança, existentes até hoje, que se reúnem regularmente e contam com a participação do delegado responsável pela Polícia Civil, do oficial responsável pela Polícia Militar, e representantes da comunidade. Esse mesmo modelo foi levado para o Rio de Janeiro em 2005⁷⁴.

As guardas municipais apresentam também na década de 1990 grande crescimento em todo o país. O modelo executado em São Paulo por Benedito Mariano, que duplicou o número de guardas municipais, logo que assumiu a gestão da recém criada Secretaria Municipal de Segurança Pública, durante o governo de Mário Covas, segue a proposta de substituição do patrulhamento ostensivo exercido normalmente pela Polícia Militar, pois considera que “as polícias militares são historicamente inviáveis [...]”. Nós precisamos acabar com as policiais militares e transferir o poder para as guardas municipais. (MARIANO, 2004)⁷⁵.

⁷⁴ Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005 – trata da instalação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado do Rio de Janeiro.

⁷⁵ MARIANO, B.N. Por um novo modelo de polícia no Brasil – a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

Esse modelo ganha grande força, se espalhando pelo país, apesar de no Rio de Janeiro a guarda municipal seguir um modelo alternativo (MISSE & BRETAS, 2010)⁷⁶, tendo como principal função ordenar o espaço urbano.

Já as primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte ocorreram, em alguns bairros da cidade, a partir de 1993. Em 2003, foi criado o Programa “Fica Vivo!”, sendo executado pela Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade por meio dos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPCs).

As atividades do programa são baseadas em dois eixos de atuação: intervenção estratégica e proteção social. O grupo de intervenção estratégica reúne os órgãos de Defesa Social (Polícias Civil, Militar e Federal), o Poder Judiciário, o Ministério Público e as prefeituras municipais. Esse eixo tem como responsabilidade o planejamento e a coordenação de uma “repressão qualificada e eficiente”.

Já o eixo proteção social se constitui a partir de ações de atendimento e de trabalho em rede. Os atendimentos visam a favorecer a construção de modos de vida distintos do envolvimento direto com a criminalidade. O trabalho em rede objetiva incluir na pauta de discussão o tema da prevenção à criminalidade. As ações de atendimento são realizadas por meio dos seguintes instrumentos: oficinas, atendimentos psicossociais, projetos locais, multiplicadores e grupos de jovens.

As oficinas são estratégias de aproximação e atendimento aos jovens articuladas às características das áreas atendidas, tais como aspectos criminais, culturais, sociais, históricos e geográficos. Elas são implantadas em diferentes locais das áreas de abrangência do Centro de Prevenção à Criminalidade, articulando aspectos da singularidade do jovem e o acesso aos direitos sociais.⁷⁷

Entretanto, apesar das experiências citadas, há ainda bastante resistência por parte das polícias em se adotar um novo modelo de policiamento. Por um lado, isso se deve à própria cultura organizacional que, além de privilegiar o modelo reativo de polícia, também apresentou resistências ao seu controle externo e manteve o programa de policiamento comunitário isolado dentro da organização.

⁷⁶ MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz (orgs.). As Guardas Municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Editora Booklink, 2010.

⁷⁷ Fonte: Portal da Secretaria de Estado de Defesa Social do Governo do Estado de Minas Gerais. Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!

Por outro lado, ocorre também a resistência da população em participar do programa, o que dificultava a mobilização da comunidade e a maior inserção de uma polícia de proximidade.

De um modo geral, as estratégias comunitárias de policiamento não implicaram alterações mais significativas da estrutura organizacional ou da mentalidade dos policiais.

No entanto, a prática do policiamento comunitário no Brasil tem-se mostrado presente em quase todos os estados da federação⁷⁸.

Neste sentido, vamos inicialmente nos ater às primeiras experiências do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente aos casos de Copacabana e Niterói.

3. As Experiências do Rio de Janeiro.

No Rio de Janeiro, as ideias do policiamento comunitário começaram a ser introduzidas na polícia militar pelo Cel. PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Comandante Geral da Polícia Militar em 1983-87 e 1991-94, durante o governo Leonel Brizola. Neste período, a Polícia Militar do Rio de Janeiro produziu um caderno sobre o policiamento comunitário em 1993 (PMRJ 1993) e traduziu para o português o livro “Policiamento Comunitário: Como Começar” de Trojanowicz.

Em 1994-95, a Polícia Militar, em parceria com a organização da sociedade civil Viva Rio, promoveu uma experiência de policiamento comunitário em Copacabana. O projeto tinha como objetivos implementar estratégias preventivas, trabalhos informativos e educativos, no sentido de minimizar situações de risco, informar acerca dos limites da atuação policial e reduzir o medo da população.

Entretanto, a implementação de medidas de policiamento comunitário não chegou a implicar em alterações mais profundas de um ponto de vista organizacional, ou seja, alterações que ocasionem mudanças nos modos de concepção da missão

⁷⁸ Nesse sentido, conferir o artigo que escrevemos sobre o tema em 2006: Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro. Op.Cit.

policial, das estratégias de trabalho, das relações de autoridade, definição do ambiente externo à organização etc.

O resultado desse programa em Copacabana acabou tendo um lado positivo⁷⁹, pois com o seu fim, pode-se pela primeira vez fazer um balanço de uma ação de polícia comunitária no Rio de Janeiro. As principais conclusões foram de que havia necessidade de maior apoio político (havia desentendimento entre a prefeitura e o governo do estado), financeiro (baixo investimento na infraestrutura e déficit de policiais) e logístico (falta de treinamento para que o policial soubesse atuar junto à comunidade sem se sentir um “relações públicas” e realizando “trabalho de mulher”).

Uma outra tentativa ocorreu em 1999, denominada “Mutirão da Paz”, implementada na favela da Vila Pereira da Silva, o Pereirão, em Laranjeiras, na Zona Sul do Rio de Janeiro, supervisionada pela Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania.

O projeto “Mutirão da Paz” durou dez meses e foi concebido como uma atuação policial que atenderia às demandas da comunidade local, através da mobilização das Secretarias de Trabalho, Educação, Saúde, Justiça, Meio Ambiente, Ação Social, Esporte e Lazer, da Defensoria Pública, do DETRAN/RJ (Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro), da FAETEC (Fundação de Amparo à Escola Técnica), do CCDD (Centro Comunitário de Defesa da Cidadania) e contribuição da sociedade civil (Viva Rio, Associação de Moradores de Laranjeiras, dentre outros).

Inspirado nesses projetos, um outro, com as mesmas características e boa parte dos agentes que participaram do mutirão, foi implementado em 2000. Denominado GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais), foi criado como uma unidade operacional especial da Polícia Militar pela Resolução SSP nº. 0352 de 5 de julho de 2000. No dia 22 de setembro daquele mesmo ano, o grupamento foi efetivamente implantado nas comunidades do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, conjunto situado em uma das áreas mais nobres da cidade, entre os bairros de Copacabana e Ipanema.

⁷⁹ Relatório final do monitoramento qualitativo “Segurança Pública e Cidadania – a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95), produzido pelo ISER em 1996.

4. O Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE).

Segundo diretrizes estipuladas pela Polícia Militar, o GPAE seria implementado com base em 7 princípios básicos⁸⁰: legalidade e direitos humanos, integração, inteligência, estratégia diferenciada, prevenção proativa, repressão qualificada e uso seletivo da força.

Esses pressupostos implicam em uma abordagem essencialmente preventiva, uma nova estratégia para o serviço policial no interior das comunidades, baseada nos princípios do policiamento comunitário orientado para a administração de conflitos.

Devido ao papel central dado à participação comunitária, foi fundado um Conselho de Entidades e Lideranças Comunitárias para dar suporte ao planejamento de segurança local.

Tendo em vista o caráter inovador desta proposta, a seleção dos soldados, cabos e sargentos designados para atuar no GPAE teve como principal critério o voluntariado.

Nos meses de julho e agosto de 2000, os policiais do GPAE receberam instruções sobre legislação, direitos humanos, prática de tiro policial, abordagem de pessoas, edificações e veículos, além de palestras com lideranças comunitárias locais.

Apesar dos cuidados com o perfil e o treinamento do efetivo, no primeiro ano de atuação do GPAE no complexo do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, cerca de 70% dos policiais empregados no grupamento foram transferidos por desvios de conduta⁸¹.

Até 2002, segundo a ONG Viva Rio⁸², o GPAE instalado nas comunidades do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho era até então a única referência desta modalidade de policiamento no Brasil.

Avaliada a experiência na primeira comunidade, em 2002 foram implementados mais três grupamentos: na comunidade do Cavalão, em Niterói; nas comunidades da Formiga/Borel/Chácara do Céu/Casa Branca, na Tijuca; e na Vila Cruzeiro, na Penha.

⁸⁰ DIRETRIZ de Planejamento n. 23/00. *Bol. PM*, Rio de Janeiro, n. 37, 9 ago. 2000.

⁸¹ Dados constantes do relatório Pró-GPAE elaborado pela ONG Viva Rio em 2004.

⁸² Idem.

Desde a primeira iniciativa, a implantação de todos os GPAEs foi precedida de eventos conturbados na vida comunitária local. Em maio de 2000, em função da morte de cinco jovens da comunidade, acusados pela polícia de participação no tráfico, cerca de 100 moradores do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho desceram para protestar nas ruas de Copacabana⁸³.

O conflito entre facções rivais durante o primeiro semestre de 2002, resultou na implantação do GPAE Formiga/Borel/Chácara do Céu/Casa Branca. Em junho do mesmo ano, o episódio da morte do repórter Tim Lopes, antecipou a instalação de um GPAE na comunidade de Vila Cruzeiro.

Em setembro, moradores do Morro do Cavalão em Niterói bloquearam o túnel que liga os bairros de Icaraí e São Francisco para protestar contra a morte de um jovem da comunidade, vítima de violência policial, culminando em mais violência e depredação. Como resultado foi criado um GPAE também para essa comunidade.

Em comum, as áreas que receberam o GPAE tinham a necessidade emergencial de reduzir os efeitos da violência armada: uma elevada taxa de homicídios, causando sérios impactos, principalmente, entre a população jovem local. A estabilidade e a segurança proporcionada pela sua presença, criam condições para a entrada de projetos sociais e ampliação da infraestrutura urbana local⁸⁴.

Na dissertação de mestrado apresentada por Sabrina Souza da Silva⁸⁵ observamos um exemplo de ações do GPAE no Morro do Cavalão (Niterói).

De acordo com relatos colhidos durante a pesquisa, observamos que as ações do GPAE, nem sempre são interpretadas por moradores da comunidade como uma melhora da qualidade de vida.

⁸³ Maiores detalhes sobre como a comunidade percebeu a morte dos jovens e a relação com a polícia pode ser obtida no artigo de Marcos Cardoso: OBSTÁCULOS PARA O SUCESSO DE PROJETOS DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO. Apresentado no XI Congresso Luso Afrobrasileiro de Ciências Sociais: http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1308157892_ARQUIVO_CONLAB_2011-ArtigoRTF.pdf, acessado em 20 de setembro de 2012.

⁸⁴ Informações acerca da regulamentação e implementação do GPAE foram obtidas no site: <http://www.vivario.org.br/projetos/gpae/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=12&sid=3>, acessado em 15/06/2006.

⁸⁵ Título: Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói), dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre.

Uma das discussões observadas no trabalho de Sabrina Souza da Silva foi em torno da prisão de um jovem traficante “X”, considerado perigoso, para os policiais civis e militares que atuam naquela região.

Durante uma de suas visitas à comunidade, a pesquisadora constatou que a prisão era considerada ilegal para o presidente da Associação dos Moradores, pois “X” já teria deixado o tráfico há um ano e estava trabalhando na Segurança do Posto Médico.

Policiais contaram sua versão do caso. Relataram que ele foi preso quando estava jogando futebol, num campo improvisado, onde fica concentrado um grande número de pessoas. Inclusive foi necessário atirar para o alto para que a multidão não impedisse a prisão de “X”.

Os policiais cumpriram uma ordem, porém não levaram em consideração o principal motivo de sua atuação no local: proteção da população em geral. Tendo em vista que a prisão em flagrante foi num espaço público, no dia da semana onde o local sempre esteve cheio e desferindo-se tiros.

Então, a discussão acerca dessa atuação policial poderia ser caracterizada pelo emprego de uma “política do medo”, uma vez que o mandado já tinha sido expedido há três dias e poderia ter sido executado em outro momento. Percebe-se aí uma relação de força que fica evidente para toda a comunidade, servindo para mostrar quem realmente tem poder naquele local. Portanto, essa atitude repressora, além de ser uma punição para o acusado, também serviria como exemplo para todos os ali presentes.

Todas as ocupações policiais realizadas para a implementação dos GPAEs eram precedidas da intervenção do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (BOPE), sendo este acionado para “pacificar” a comunidade em um momento inicial e constantemente voltava a ser chamado de volta para garantir a permanência dos postos da polícia comunitária todas as vezes que havia algum incidente ou denúncia de invasão de grupos armados nas comunidades em que havia GPAEs instalados, o que gerava muita insegurança nas comunidades.

Entretanto, com o tempo, os projetos de infraestrutura nos locais de implementação dos GPAEs não ocorreram na intensidade esperada e a polícia acabou

servindo apenas como canal para reclamação dos moradores e de controle do Estado sem contrapartidas⁸⁶.

Segundo o relatório Pró-GPAE produzido pela ONG Viva Rio (2006), a falta de investimento em infraestrutura (creches, escolas, cursos de formação, urbanização, etc.) nas comunidades atendidas pelos GPAEs é apontada como principal reclamação dos moradores. Para ilustrar o problema, na comunidade do Cantagalo em Copacabana, por exemplo, os moradores diziam ter mais oferta de cursos pelas ONGs, como de balé ou música, do que escolas, calçamento e saneamento básico. Já na comunidade do Cavalão em Niterói havia poucos projetos para os jovens, sendo que boa parte financiados pelo programa Criança Esperança da Rede Globo a partir de 2001.

Havia ainda desentendimento entre a União, o estado e os municípios, na execução de políticas públicas para as regiões dos GPAEs, o que com o tempo se tornou outro fator para o enfraquecimento desse projeto de polícia comunitária. A falta de publicidade do programa, bem como a demora em divulgar e criar de páginas na internet também teve um peso importante na redução dos investimentos.

Com isso, muitas dessas áreas voltaram a ser dominadas pelo tráfico, mesmo ainda possuindo um posto de polícia comunitária.

No caso do Borel, por exemplo, segundo depoimento de moradores, os policiais do GPAE acabou aceitando propina e se incorporando ao movimento. Por conta disso, começou a sofrer retaliações de facções rivais que levaram à quase expulsão dos policiais da comunidade, levando ao fim do projeto e ao abandono do posto policial situado na Chácara do Céu.

Com o início do governo Sérgio Cabral em 2007 houve um abandono do projeto do GPAE. A proposta era a política de enfrentamento, que elevou o número de homicídios, levando à morte de 1330 pessoas no Estado do Rio de Janeiro em confrontos com a polícia somente naquele ano, sendo quase 800 desses óbitos foram de menores de 18 anos⁸⁷.

⁸⁶ O espaço onde ocorriam as reuniões entre os representantes da força policial e a população das comunidades recebeu o nome de “café comunitário” e recebia todos os tipos de sugestões e reclamações dos moradores, porém com pouco retorno às demandas por falta de investimento por parte do Poder Público.

⁸⁷ A pesquisa “AUTOS DE RESISTÊNCIA: UMA ANÁLISE DOS HOMICÍDIOS COMETIDOS POR POLICIAIS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2001-2011)”, coordenada por Michel Misse e publicada em janeiro de 2011, avalia o número de mortes causadas pela polícia em suas ações policiais. Na série histórica estudada de 2001 a 2011, apresenta um levantamento oficial, baseado em dados do ISP,

Não demorou muito até que uma nova proposta de policiamento voltasse a ser considerada, tendo em vista os números recordes de mortos deixados pela polícia, o que culminaria no lançamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

5. A Transição para as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Segundo definição da própria Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro em 24/08/2010, quase dois anos após a instalação da primeira UPP:

A Unidade de Policiamento Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades do Morro Santa Marta (Botafogo – Zona Sul); Cidade de Deus (Jacarepaguá – Zona Oeste), Jardim Batam (Realengo – Zona Oeste), Morro da Babilônia e Chapéu Mangueira (Leme – Zona Sul) e Pavão-Pavãozinho/Cantagalo (Copacabana/Ipanema – Zona Sul). Hoje, as UPPs representam uma importante ‘arma’ do Governo do Estado do Rio e da Secretaria de Segurança para recuperar territórios perdidos para o tráfico e levar a inclusão social à parcela mais carente da população. Criadas pela atual gestão da secretaria de Estado de Segurança, **as UPPs trabalham com os princípios da Polícia Comunitária. A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública.** O governo do Rio está investindo R\$ 15 milhões na qualificação da Academia de Polícia para que, até 2016, sejam formados cerca de 60

de mais de 10.000 mortes de civis em confrontos com a polícia. Em todo o período estudado, o ano de 2007, apresenta os números mais elevados de “autos de resistência”, tendo atingido o seu ápice, contabilizados 1330 casos no Estado e 902 na capital, ou cerca de 1/3 de todos os homicídios registrados no Estado do Rio de Janeiro naquele ano. Os números de autos de resistência no período de 1993 a 2010 foram: 1993 – 150; 1994 – 200; 1995 – 350; 1996 – 390; 1997 – 300; 1998 – 397; 1999 – 289; 2000 – 454; 2001 – 592; 2002 – 900; 2003 – 1195; 2004 – 983; 2005 – 1098; 2006 – 1063; 2007 – 1330; 2008 – 1137; 2009 – 1049; 2010 – 855. Em 2008, por exemplo a média era de 43,7 civis mortos para cada policial também morto, o que evidenciava o caráter de execução de boa parte dessas mortes. Como resultado da pesquisa, apontou que os homicídios registrados sob a rubrica dos “autos de resistência” não são devidamente investigados, havendo uma tendência hegemônica ao arquivamento, marcada pela preponderância da versão policial original fundamentada em não mais do que a “fê pública” depositada nesses agentes e formulações depreciativas sobre a conduta das vítimas. Disponível em: <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/Relatorio%20final%20Autos%20de%20Resist%C3%Aancia.pdf>. Acessado em: 10/12/2012.

mil policiais no Estado. Até o fim de 2010, 3,5 mil novos policiais serão destinados às Unidades Pacificadoras.⁸⁸ (GRIFAMOS).

Dessa forma, o objetivo das UPPs é muito parecido com o dos GPAEs, pois ambos previam a criação de um policiamento comunitário que promovesse a aproximação entre a população e a polícia, conjugada com a implementação de políticas sociais nas comunidades.

No entanto, uma nova definição para o programa é atualmente encontrada no mesmo portal das UPPs, seguindo a orientação dada pelo Decreto 42.787/2011:

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é uma pequena força da Polícia Militar com atuação exclusiva em uma ou mais comunidades, numa região urbana que tem sua área definida por lei.

Cada UPP tem sua própria sede, que pode contar com uma ou mais bases. Tem também um oficial comandante e um corpo de oficiais, sargentos, cabos e soldados, além de equipamentos próprios, como carros e motos.

Para coordenar sua atuação, todas as UPPs estão sob o comando da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo coordenador atual é o coronel Paulo Henrique Azevedo de Moraes. Administrativamente, cada UPP está vinculada a um batalhão da Polícia Militar.

As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e que tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias.

O programa das UPPs engloba parcerias entre os governos – municipal, estadual e federal – e diferentes atores da sociedade civil. Projetos educacionais, culturais, esportivos, de inserção social e profissional, além de outros voltados à melhoria da infraestrutura, estão sendo realizados nas comunidades por meio de convênios e parcerias firmados entre segmentos do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor.⁸⁹ (GRIFAMOS)

⁸⁸ Governo do Estado do Rio de Janeiro. Portal da UPP. Disponível em: http://upprj.com/wp/?page_id=20. Acessado em 24/08/2010.

⁸⁹ Fonte: Governo do Estado do Rio de Janeiro. Portal da UPP. Acessado em: 12/01/2013. Disponível em: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp.

Há uma tentativa, portanto, de diferenciar o programa das UPPs dos demais programas de policiamento comunitário existentes, atribuindo ao conceito de “Polícia de Proximidade” a fonte dessa diferenciação.

Entretanto, temos que o conceito de “Police de Proximité”, é a forma de polícia comunitária adotada na França, pois:

Por trás do sucesso extraordinário do policiamento comunitário, ou sua versão francesa de “policiamento de proximidade”, no entanto, esconde uma realidade de fato com abordagens muito diversas e práticas, e essa diversidade é mais óbvia quando se olha um pouco mais de perto a questão através de estudos de caso. Sob um nome de perfil enganosamente universal faz uma ampla gama de práticas que se enquadram em abordagens e filosofias às vezes compatíveis e capazes de combinações, mas às vezes fortemente contrárias. O ponto em comum entre todas estas abordagens é uma interação mais intensa entre a polícia e as comunidades, impensável no modelo tradicional de polícia, organizada apenas a partir da idéia de uma separação entre polícia e sociedade⁹⁰.

E Também:

Nas democracias ocidentais, o policiamento comunitário não tem o mesmo significado e a mesma função em todos os lugares. Fórmulas e estilos ocidentais de policiamento comunitário parecem ser um reflexo preciso de pequenas variações entre instituições políticas e ideologias políticas. O modelo de policiamento francês não deve ser confundido com seu alter ego anglo-saxão. A fórmula francesa é muito intimamente ligada ao princípio da descentralização dos serviços policiais aos cidadãos e fisicamente mais próxima à questão da coordenação política para a prevenção da criminalidade, que surge no contexto da descentralização administrativa. A onda de descentralização ocorreu na Europa na década de 1980 "produzido" novos atores autônomos administrativos - os governos locais - que controlavam a implementação de políticas públicas relacionadas às questões de prevenção da criminalidade, acidentes e transtornos. Com a descentralização, o governador ou prefeito deixou sua tutela tradicional nas prefeituras ou governos, de modo que deu origem, pelo menos nas políticas de segurança locais, a uma verdadeira lacuna na sua coordenação. Conselhos de segurança locais surgem na França ou na Bélgica, por exemplo, como resposta a esse vácuo. Estas novas instituições locais foram chamadas a partir de sua origem para reunir

⁹⁰ WISLER, Dominique. La police communautaire. Exposition d'une typologie. International Police Executive Symposium. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. Working Paper n. 15. April. 2009. Disponível em: <http://www.reformedelapnc.org/documents/police-communautaire-DCAF-francais-Wisler.pdf>. Acessado em: 15/02/2012.

em torno da mesma mesa atores estatais e locais, cujas ações eram susceptíveis de afetar o estado da segurança local.⁹¹

Deste modo, a polícia de proximidade seria uma forma assumida de policiamento comunitário na França atendendo ao paradigma da descentralização administrativa inerente ao processo de Reforma do Estado naquele país.

Essa desconcentração de Poder gerou um vácuo de legitimidade preenchido por Conselhos Comunitários de Segurança, atuando no nível local e aproximando a população do planejamento da política pública de segurança.

No Rio de Janeiro, como vimos, os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) foram implementados pela Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005, alterada pela Resolução SESEG nº 78/2007 e a Resolução SESEG nº 547/2012.

Cada Conselho Comunitário de Segurança estaria circunscrito a uma AISP (Área Integrada de Segurança Pública)⁹², tendo representantes do Batalhão e das Delegacias da área.

Entretanto, como os Conselhos Comunitários de Segurança estão ligados a Batalhões e Delegacias, as UPPs acabam não sofrendo a sua influência na mesma proporção, pois se submetem mais diretamente à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), seguindo a estrutura determinada pelo Decreto 42.787/2011. Portanto, propor a UPP como polícia de proximidade com base na organização dos CCS seria insuficiente.

⁹¹ Idem. La police communautaire et les réformes. Atelier sur la Sécurité communautaire et la cohésion sociale. Programme des Nations Unies pour le Développement. Montreux, 3 Février 2010. Disponível em: <http://www.coginta.org/uploads/documents/965aca6eb87c49520f4cdd338527ab34d573fdb4.pdf>. Acessado em: 15/02/2012.

⁹² As Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP foram criadas através da Resolução SSP N. 263 de 27 de julho de 1999, como parte de uma política de segurança pública que tinha por objetivo estreitar a ligação entre as Polícias Civil e Militar, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISP através da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais de segurança pública. Nesse sentido, cada AISP foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias Civil e Militar. Dessa maneira, o contorno geográfico de cada AISP foi estabelecido a partir da área de atuação de um batalhão de Polícia Militar e as circunscrições das delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada batalhão. A atual divisão territorial do Estado do Rio de Janeiro, segundo o critério de Áreas Integradas de Segurança Pública, contempla um total de 39 AISP, conforme a Resolução SESEG nº. 478 de 11/05/2011. Já as Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP objetivam a articulação territorial regional, no nível tático, da PCERJ com a PMERJ. O Estado do Rio de Janeiro está dividido em 7 RISP, segundo as seguintes abrangências territoriais: 1ª RISP Capital (Zona Sul, Centro e parte da Norte); 2ª RISP Capital (Zona Oeste e parte da Norte); 3ª RISP Baixada Fluminense; 4ª RISP Niterói e Região dos Lagos; 5ª RISP Sul Fluminense; 6ª RISP Norte Fluminense e Noroeste; 7ª RISP Região Serrana.

Apenas para ilustrar a questão, pudemos observar uma reunião do CCS no Leblon, que cobre a área dos boa parte dos bairros mais nobres da Zona Sul e ainda as favelas do Vidigal e da Rocinha. É elaborada uma pauta e comparece o comandante do batalhão da área para discutir algumas questões locais com a população.

A quase totalidade dos presentes são senhores de classe média alta que levantam temas relativos ao ordenamento urbano e a sua impressão quanto ao aumento da violência no seu bairro. A presença de pessoas das Vidigal e Rocinha no conselho inexistente e a própria UPP não envia representantes. Levantamos a questão referente à possibilidade de instalação de um CCS próprio para as UPPs, devido à falta de participação dos moradores de favelas, porém foi-nos dito que a ideia era a integração da favela com a cidade e se criassem um CCS para a favela estariam reforçando essa segregação.

Observamos, portanto, que a principal forma de participação dos moradores das favelas na construção de uma política de segurança pública local se dá através dos raros cafés comunitários organizados pelos comandantes das UPPs, tendo uma função muito maior de levantar problemas locais, principalmente relativos a serviços públicos em geral, do que em pensar estratégias de segurança pública participativa.

Como forma de observar e trabalhar as demandas mais urgentes nas comunidades, na época do GPAE, havia, também à época, os cafés comunitários – reuniões comunitárias periódicas com o comandante da base. Essa forma de participação acabou não sendo eficaz por conta da falta de retorno para as demandas trazidas pelos moradores das comunidades, o que gerou grande desmobilização e descontentamento.

Com as UPPs, os cafés comunitários foram retomados inicialmente pelos primeiros comandantes e serviu como estratégia de aproximação da polícia com a comunidade. Entretanto, pelos mesmos motivos que no GPAE, essas reuniões foram se tornando cada vez menos frequentes, tendo a UPP Social proposto a sua substituição através dos Fóruns da UPP Social. Atualmente, com o fracasso nas respostas da UPP e mesmo da UPP Social às principais demandas comunitárias, poucas são as áreas que ainda realizam esse tipo de reunião⁹³.

⁹³ Sobre os cafés comunitários, Fórum da UPP Social e fóruns comunitários, estudaremos melhor no capítulo a seguir.

Ainda no mesmo portal das UPPs, em sua versão atualizada, atribui-se ao modelo de Segurança Pública implementado em Medellín a principal fonte de inspiração para o programa das UPPs:

Inspirado numa experiência bem-sucedida na área de Segurança Pública em Medellín, na Colômbia, o programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que deu origem às UPPs, começou a funcionar em 19 de dezembro de 2008, quando foi instalada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora, no Morro Santa Marta, no bairro de Botafogo, na Zona Sul.

Desde então, 28 UPPs já estão implantadas e, até 2014, a previsão é de que sejam mais de 40. Em dezembro de 2012, a Polícia Pacificadora contava com um efetivo de 6.771 policiais, incluindo cerca de 760 mulheres. Esse quantitativo deve chegar a 12,5 mil até 2014.

As UPPs em operação abrangem 175 comunidades e beneficiam mais de 385 mil pessoas das áreas pacificadas. Até 2014, serão beneficiadas outras comunidades, abrangendo mais 860 mil moradores das Zonas Norte e Oeste do Rio, Baixada Fluminense e outras cidades com grande concentração urbana.⁹⁴

No entanto, parece-nos fora de contexto tal comparação, uma vez que o modelo adotado em Medellín se dá através de grandes operações de ocupação e desmantelamento dos grupos paramilitares através do processo de desmobilização, nas principais favelas da cidade, tendo permanecido apenas uma pequena base da força nacional em algumas áreas. Muitos são os relatos e informações que levam a crer que houve um acordo entre políticos e grupos criminosos para a redução dos índices de homicídios, que tornaram a subir consideravelmente nos últimos 5 anos⁹⁵.

Outra diferença que observamos entre o GPAE e o programa das UPPs, é que este não prevê a redução do efetivo após a “pacificação” da comunidade. Muito pelo contrário, a sua expansão é necessária para assegurar a eficácia dessa política pública.

Junto com a UPP vem a proposta de implementação de projetos de infraestrutura e integração com a cidade, trazendo de volta a iniciativa privada para explorar economicamente essas regiões que oferecem uma nova oportunidade de expansão econômica da cidade.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Sobre Medellín, analisaremos, no próximo capítulo, as propostas implementadas naquela cidade e como isso foi aproveitado no Rio de Janeiro.

Todavia, apesar de toda a publicidade, informações nos jornais e na internet e até novelas tratando do tema, pouco se sabe ainda sobre as UPPs. A maioria dos relatórios ou estudos oficiais estão sendo realizados pelas secretarias de estado e pelo Instituto Pereira Passos (IPP) através dos programas de gestão social ou sob encomenda, o que dificulta precisar os resultados dessa nova política.

Com a liberação das estatísticas de homicídios de 2011 pela Secretaria de Segurança Pública indicando uma diminuição comparativamente à série histórica dos registros, confirmada pela pesquisa realizada por Ignácio Cano⁹⁶, o êxito de tal política começa a ser difundido pela imprensa⁹⁷.

Entretanto, entidades de defesa dos direitos humanos protestam alegando que a violência policial continua e o número de pessoas desaparecidas aumentou exponencialmente nos últimos anos⁹⁸.

6. GPAE e UPP - Continuidade Descontinuada?

É interessante observarmos que embora tanto o GPAE como as UPPs tenham uma convergência quanto ao tipo de policiamento utilizado como modelo nas comunidades, têm suas diferenças na forma de sua execução.

Os GPAEs assim como as UPPs dependiam de uma ação do BOPE para que se “pacificasse” a comunidade antes de sua implementação. Cumprida esta etapa, entrariam em operação os postos da polícia comunitária. Entretanto, reside aí uma primeira diferença. Enquanto no GPAE o contingente de policiais que ficariam nas comunidades era reduzido com o tempo, na UPP a previsão é manter o alto número de policiais por tempo indeterminado.

⁹⁶ Pesquisa realizada pelo Laboratório de Análise da Violência da UERJ sob coordenação de Ignácio Cano intitulada “Os Donos do Morro”. Analisaremos os dados dessa pesquisa mais à frente, ainda neste capítulo.

⁹⁷ Jornal “O GLOBO”, edição de 23/09/2012: “UPPs já evitarem 250 assassinatos em favelas.”

⁹⁸ A pesquisa de Ignácio Cano – Só no Sapatinho, atribui esse aumento dos desaparecimentos à milícia que estaria trabalhando de forma velada na cidade, matando pessoas e sumindo com os corpos. – pesquisa Ignácio Cano - Citar.

Outra diferença crucial é a origem dos policiais. Enquanto o GPAE funcionava com policiais que se voluntariavam ou eram remanejados dos Batalhões de Polícia Militar, mantendo um vínculo do Batalhão com a comunidade, a UPP trabalha com efetivos que acabaram de sair das academias de polícia, ou seja, policiais recém formados.

Ainda, as UPPs excluem, pelo menos em tese, o comando direto dos Batalhões, que eram os maiores responsáveis pela violência e o conhecido “arrego”⁹⁹ que fazia com que as forças criminosas se reproduzissem nas comunidades.

Essa desvinculação foi crucial para que se rompesse com a lógica instaurada, afastando os Batalhões do patrulhamento e incursões dessas áreas, dando maior credibilidade ao processo.

Entretanto, a diferença salientada pelo Secretário Estadual de Segurança Pública em entrevista ao Jornal do Brasil é um pouco mais tênue:

A diferença entre os dois é que o GPAE atua em áreas conflagradas, onde ainda há o poder paralelo do tráfico de drogas, tendo, portanto, uma característica operacional. As UPPs são instaladas depois que a comunidade é pacificada pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE)¹⁰⁰.

Ou seja, há uma confusão com o modelo do GPAE, se observarmos menos atentamente, levando-nos a crer que as UPPs seriam uma estratégia de *marketing* para relançar o GPAE com outro nome.

Todavia, se observarmos mais atentamente, o modelo das UPPs se confunde muito mais com o projeto de pacificação através do domínio militarizado muito similar ao exercido pelo BOPE em seus centros de treinamento.

Vejamos, por exemplo, o caso da comunidade Tavares Bastos no bairro do Catete que recebeu no ano 2000 uma base de treinamento do BOPE. Com a implementação dessa base, muitos foram os relatos de que o tráfico acabou e que houve a pacificação da comunidade¹⁰¹.

⁹⁹ Propina paga a policiais por traficantes em troca de determinada mercadoria política.

¹⁰⁰ Fonte: <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/12/19/e19128462.asp>. Acessado em 24/08/2010.

¹⁰¹ O artigo de Lia de Mattos Rocha “Uma Favela Sem Tráfico? Os limites da ação e da opressão do tráfico”, in Vida Sob Cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro., org. Luiz Antonio Machado da Silva, Nova Frontera, 2008, revela através de um estudo etnográfico como se deu a criação

O Secretário de Segurança José Mariano Beltrame afirma em entrevista para o jornal Extra, após implementar um Posto de Policiamento Comunitário na comunidade do Batam¹⁰² que:

O tenente do Bope é o interlocutor da comunidade do Batam com a polícia, respaldado por 560 assinaturas de moradores. Para ele, trata-se de um projeto-piloto que poderá ser estendido a outras favelas do Rio. A idéia partiu dos moradores, mas a concepção é idêntica à da Favela Tavares Bastos, em Laranjeiras, vizinha da sede do Bope. Um oficial da tropa de elite é o síndico da comunidade que, com a presença do Bope, não tem mais tráfico¹⁰³.

Desta forma, parece ter sido pouco proposital a criação das UPPs em um modelo parecido com o dos GPAEs, pois inicialmente haveria a ocupação das favelas pelo BOPE, que traria a paz à favela, servindo como modelo para toda a cidade, haja vista o caso da favela Tavares Bastos.

Entretanto, o que fez com que se substituísse o BOPE, optando por Postos de Policiamento Comunitário?

da ideia de pacificação e como o tráfico conseguiu permanecer exercendo influência de forma velada na favela “pacificada”.

¹⁰² Segundo matéria feita pelo jornal Folha de São Paulo, em 24/08/2008: “Com o apoio da Secretaria de Segurança, um tenente do Bope (Batalhão de Operações Especiais) assumiu há um mês a presidência da associação de moradores da favela Jardim Batam, na zona oeste do Rio, dominada por uma milícia até o início de junho. Por 28 anos, o tenente Wolney Francisco de Paula, 56, conviveu com traficantes e milicianos em sua vizinhança. Agora, tem como objetivo “organizar” a vida na favela e evitar a volta de criminosos. O modelo é a favela Tavares Bastos (zona sul), onde está instalada a sede do Bope desde 2000. Lá, o major Vargas é o “prefeito” informal. Diz que “trouxe o “Estado” para a comunidade”. Antes do batalhão, o prédio do Bope era um esqueleto que servia para desmanche de carros, endolação de drogas [embalo dos papalotes para venda] e reunião de traficantes do Comando Vermelho, conta. Vargas diz que busca investimentos e cursos, promove festas, cobra dos moradores que tenham relógio de energia em casa e paguem luz, estabelece horário de silêncio e vai até a formaturas. “Faço cumprir a lei. Aqui não tem jogo do bicho, máquinas [caça-níqueis], usuários de drogas”, explica. Wolney diz que não se tornará mais um chefe de milícia. “Vou agir dentro da legalidade, com transparência. Tenho compromisso com o Estado, a PM e a Secretaria de Segurança”. Vargas também nega ter qualquer benefício de sua atividade na Tavares Bastos. É de forma “legal e transparente” que o tenente Wolney inicia a cobrança de taxa de R\$ 5 para moradores e R\$ 10 para comerciantes. “Ninguém será extorquido. Eles sabem que esse dinheiro vai se reverter em benefícios.” A cobrança é legal, desde que não seja obrigatória. Wolney foi eleito 20 dias depois da divulgação de que dois jornalistas e um motorista do jornal “O Dia” foram torturados na favela. Duas semanas depois, conseguiu junto ao secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, um Posto de Policiamento Comunitário para a favela. Segundo Wolney, a tortura sofrida pelos jornalistas foi uma “surpresa”. O PPC foi instalado no primeiro andar do prédio da associação, que está no segundo pavimento. A maioria dos policiais que trabalham lá são moradores ou têm parentes na favela. Quatro PMs patrulham o local, com cerca de 35 mil moradores, segundo a associação, e 1.840, em 2000, segundo o Censo do IBGE.”

¹⁰³ Jornal Extra, Edição de 05/08/2008, acessado em 14/12/2011, endereço: <http://extra.globo.com/noticias/rio/batam-ganha-inedito-polemico-modelo-de-seguranca-cargo-dos-pms-que-moram-na-propria-favela-553786.html#ixzz2IgHjFRvr>

Uma das possíveis respostas poderia ser a sinalização do governo federal em apoiar um programa de policiamento comunitário através do programa Territórios de Paz¹⁰⁴, em anúncio feito pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva no Complexo do Alemão, no mesmo período em que aconteceu a ocupação do Morro Santa Marta, nos dá alguns indícios, conforme reportagem da Revista Istoé:

As mudanças [com a ocupação policial no Morro Santa Marta] coincidem com a ida do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na mesma semana, ao Rio para lançar o programa Território de Paz, de combate à criminalidade, especialmente em favelas. O anúncio foi feito no Complexo do Alemão, um gigantesco conglomerado de favelas da zona norte, onde haverá policiamento comunitário com 600 homens distribuídos em 20 postos. O governo federal investirá R\$ 50 milhões por meio do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci).¹⁰⁵

Em entrevista realizada com “W”, à época gestor do PRONASCI junto ao Governo Federal, podemos conhecer melhor como foi esse processo de negociação:

O Tarso Genro [Ministro da Justiça à época] motivado pela situação de enfrentamento da polícia em todo o país, criou um programa que foi compilado de experiências de caráter territorial que ou seja tinham dado certo ou que precisava ser feito. Então o Zaqueu, Tarso, Biscaia, começaram a listar projetos exitosos. [...] Então listaram 94 ações. Então quando o Tarso apresentou o programa ao Governador Sérgio Cabral, juntou as duas coisas. Tinha o programa do governo federal e tinha uma situação muito violenta na ação da polícia no Rio de Janeiro. O Tarso tinha a visão de que o Rio de Janeiro tinha que protagonizar novamente com alguma ação de política pública de impacto no Brasil, porque ele achava que o Rio de Janeiro, depois dos governos anteriores, estava fora da vitrine política brasileira. O Sérgio Cabral também viu que do jeito que estava indo, aquilo não ia levar a nada. E o governo federal tinha dinheiro. Porque eu acho que o grande segredo do PRONASCI, além de ter uma concepção muito articulada, tinha dinheiro. Eram 99% de recursos do governo federal e a contrapartida de 1%, aprovada em lei. Então, a motivação foram de duas ordens, na minha leitura. Uma, a de que o problema da segurança é um problema que aflige aos governadores, prefeitos, aflige a todo

¹⁰⁴ Projeto ligado ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) que fora implementado em diversas regiões do país, trazendo investimentos em formação policial, políticas sociais e outras formas de financiamento de uma política pública de segurança diferenciada.

¹⁰⁵ Fonte: Revista Istoé, Edição: 2040, 10.Dez.08, acessado em: 14/12/2012. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/839_FAVELA+SEM+TRAFICANTES?pathImagens=&path=&actualArea=internalPage

mundo. A segunda, é que tinha uma baita de uma motivação adicional, é a de que o governo financiaria com algumas condicionalidades.

O PRONASCI foi desenhado para ser implantado em algumas cidades de regiões metropolitanas que tivessem altas taxas de homicídios por cem mil habitantes.

O PRONASCI veio pra dizer: esse problema não é meu ou seu, é nosso. Então tinha dinheiro, tinha proposta, tinha uma metodologia e um foco territorial. Então, para o governo do estado, foi muito simples acertar.

Segundo nos informa W, o PRONASCI teria portanto os três vértices cumulados da pirâmide de governo proposta por Carlos Matus (projeto, capacidade de governo e governabilidade), que se somaram a um direcionamento importante de ordem ideológica e financeira em que todos os entes federativos assumem seu papel na divisão de tarefas para a implementação de políticas públicas de segurança.

Explica ainda como se deu o processo de negociação para a implementação do PRONASCI no estado do Rio de Janeiro:

Foi mais de 150 milhões. [...] O PRONASCI começou antes desse período. Foi ainda em 2007 com as prefeituras. De todas as prefeituras que eu me lembre, só Japeri que não assinou. O Cesar Maia tinha assinado o termo de adesão, fez os projetos, mas não mandou os projetos na hora. [...] Quando o Cesar Maia assinou, o governo do estado já tinha assinado. Então ele fez um movimento duplo. Tinha áreas, e ficou combinado isso, e como era uma ação de territórios, tinha um foco etário, social e territorial. E como é que nós vamos fazer pra fazer junto com a prefeitura. Vamos fazer o seguinte. Aonde tem PAC o PRONASCI vai também. Antecipando ou indo junto com as obras do PAC. E aonde não tem PAC fica pra prefeitura. Então, os territórios que a prefeitura tinha indicado eram na Zona Oeste e os territórios que o estado indicou eram onde tinha obra do PAC – basicamente Alemão, Rocinha e Manguinhos. Com as prefeituras a motivação não era da agenda. E o PRONASCI foi apresentado aos prefeitos e grande motivação era dinheiro para as ações locais. Tinha dinheiro para GGIM (Gabinete de Gestão Integrada), construção, câmara, pra completar o salário do guarda municipal, Mulheres da Paz e Protejo. [...] Foram feitas ações em várias secretarias. Mulheres da Paz e Protejo na Secretaria de Assistência Social, na Cultura o PEUS e na Secretaria de Segurança,

O PRONASCI se apresenta no Rio de Janeiro como uma política intersetorial, porém não necessariamente articulada, pois em sua proposta inicial, a ideia seria que as secretarias de estado entrassem todas juntas com ações do PRONASCI, logo após o processo de pacificação.

Beltrame e Sérgio Cabral apresentam a ideia da UPP: um novo modelo de policiamento, na comunidade, sem usar os policiais de batalhão, se entra gente nova, tem uma capacitação específica e não sei o que. E a ideia era que as UPPs acompanhassem o PRONASCI. Isso nunca deu certo no primeiro momento porque começou mulher da paz, protejo e PEUS no Alemão e não tinha UPP lá. A UPP começou menorzinha no Santa Marta, onde tinha 200 soldados. Começou na outra ponta. Essa ponta onde as UPPs tinham começado não tinha projetos. Com a eleição do Eduardo Paes, se acertou um pouco isso. O Eduardo combinou com o governador que faria em alguns morros também. [...] No Rio se mandou mais de 200 projetos. E os recursos vieram para o governo do estado e para as prefeituras. No ano seguinte, começou a vir a prefeitura do Rio. A motivação para a adesão eram os recursos.

Desta forma, podemos depreender que para reequipar e obter financiamento do governo federal, o Governo do Estado deveria utilizar o modelo de policiamento proposto pela SENASP através do PRONASCI. Apesar de se ter planejado inicialmente para o Complexo do Alemão, a ocupação do Santa Marta acabou por servir como um piloto para o lançamento desse novo modelo de ação policial no Rio de Janeiro que, por conta da excessiva utilização da palavra “paz” seja pelos programas de incentivo do governo federal como o Territórios de Paz (nome também dado ao PRONASCI, em substituição à sigla) ou mesmo pela imprensa se referindo ao “processo de pacificação” nas primeiras comunidades, findou por sugerir o nome que foi adotado pelo programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro: Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

Outra importante diferença entre os programas GPAE e UPP se refere à publicidade que cada um teve. Uma rápida pesquisa na ferramenta de buscas “Google” realizada propondo um levantamento de janeiro de 2000 até 10 de junho de 2010, dezoito meses após a primeira Unidade de Polícia Pacificadores ser instalada com esta denominação, demonstra a visibilidade de cada uma das propostas. Dentro dessas referidas datas, ao digitarmos a expressão “GPAE” aparecem para um período de 10 anos 63.100 resultados. Já para “Unidade de Polícia Pacificadora” obtivemos 72.800 resultados em cerca de um ano e meio de programa.

Tendo em vista que as UPP`s são parte de um programa que embora criado pelo Decreto nº 41650 de 23/01/2009 com esse nome, somente após a ocupação das comunidades Babilônia/Chapéu Mangueira em junho de 2009, que houve de fato a unificação do programa em todas as comunidades já ocupadas, havendo um relançamento na imprensa de forma mais intensa.

O GPAE, em junho de 2010, já existia há cerca de 10 anos, e mesmo assim, como vimos, um ano após as primeiras UPP`s serem lançadas, já eram menos conhecidos. Destarte, podemos validar a hipótese de que a publicidade teve importante papel na legitimação do programa¹⁰⁶.

Ainda, no plano político, mais uma diferença que deve ser ressaltada, como vimos, é a composição de forças entre os três entes da federação (União, estado e município), como vimos, na execução de políticas públicas no sentido de realizar obras de urbanização e infraestrutura em geral através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), construindo desde Planos Inclinados (Santa Marta), elevadores e entradas para o metrô (no caso do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo) até levar outros serviços a preços mais acessíveis de sorte a desestimular o mercado paralelo que vendia serviços antes explorados por traficantes e milicianos, como televisões a cabo, internet, luz, gás, água, dentre outros.

Essa união das três esferas federativas não ocorria antes, já que havia disputa política que impossibilitava investimentos conjuntos.

No entanto, mesmo sendo consideradas um dos movimentos de reforma mais inovadores das organizações policiais, as experiências de policiamento comunitário têm sido, muitas vezes, desencorajadas pela descrença por parte dos policiais de que essa filosofia não teria nada a ver com o trabalho próprio da polícia que é o de prender bandido.

O envolvimento político da comunidade em questões que se refiram a sua própria segurança e qualidade de vida é determinante nos princípios que dão vida a este

¹⁰⁶ Neste sentido, escrevemos um artigo em 2010 sobre a experiência das UPPs: MISSE, D.G. GPAEs e UPPs: Continuidade Descontinuada? – XXV CONPEDI, setembro de 2010.

modelo de policiamento. Sua implementação, porém, traz uma série de dilemas de caráter valorativo ou operacional.

Elenice de Souza (2005) nos deixa algumas questões importantes acerca do policiamento comunitário: Será necessária sempre a presença da comunidade em decisões que envolvam o policiamento comunitário? Isto pode de fato colaborar para redução ou prevenção da criminalidade? A qual comunidade de fato o policiamento serve?

7. As várias polícias e o *ethos* policial.

Alguns estudiosos apontam para a existência de uma ética policial própria, que é responsável pelo modo como uma série de condutas da polícia em seu cotidiano. Esse *ethos*¹⁰⁷ é definido principalmente pelo comportamento de determinados grupos, onde certas atitudes são reconhecidas como intrínsecas e outras como estranhas ao mesmo grupo em questão. Destarte, o modo de se vestir, falar ou se portar perante o outro tem relação direta com o *ethos* próprio do grupo em que se insere.

Os membros da polícia têm claramente uma visão de mundo própria e compartilhada pela maioria do efetivo da instituição, que podemos associar a um *ethos* ou cultura policial, claro ressaltando-se exceções individuais. Mas este *ethos* é parte integrante da prática cotidiana do policial, sendo este *ethos* constituído mediante valores éticos próprios vigentes no interior da polícia, mas que enquanto *ethos* perpassa a atividade estritamente profissional, atingindo em grande medida, todas as esferas de relacionamento social na qual o policial está inserido.

¹⁰⁷ Gregory Bateson define *ethos* como sendo um sistema de atitudes emocionais que comanda o valor conferido pela comunidade a uma variedade de satisfações ou insatisfações que os contextos da vida podem oferecer. Refere-se ainda a *ethos* como "o tom do comportamento adequado" e como "um conjunto definido de sentimentos em relação à realidade" (BATESON, 1958).

Para muitos policiais, o ser policial é algo mais do que uma simples profissão, mas uma identidade social, que tem entre suas particularidades o enfrentamento (com os bandidos) e a constante tensão própria da atividade¹⁰⁸.

Um dos principais componentes deste *ethos* é a representação de um passado no qual a população respeitava e temia o policial, em contraposição com o presente onde a polícia não é bem vista pela população (BRETAS E PONCIONI, 1999).

A polícia militar do Rio de Janeiro, como uma instituição militar, é regida por normas de hierarquia e é submetida à Secretaria de Segurança Pública do estado. Entretanto, a hierarquia de poder e o comando da polícia, na prática, não se restringem ao sistema de patentes. Cada corporação tem suas regras que subordinam seus homens. Como em todo o país, as relações pessoais de amizade e lealdade, na prática, são determinantes para a distribuição de poder na corporação. Destarte, um policial que não respeita uma hierarquia ou não estabelece relações de confiança está fadado à estagnação profissional e até mesmo à punição.

O respeito ao colega é mais importante que o cumprimento da lei. Até porque dentro do *ethos* policial, um dos maiores desvios que se pode cometer é a traição de companheiros de profissão, mesmo que o acobertamento resulte em desvio da conduta legal.

O abismo entre o “mundo legal” (mundo das leis) e o “mundo real” (representado pelas práticas cotidianas da polícia), é assim caracterizado, segundo Kant de Lima:

Poder-se-ia dizer que a polícia justifica a aplicação de sua ética em substituição à lei quando ela considera que o cumprimento, por si só, não é suficiente para ‘fazer justiça’ a polícia transgride a lei. Tal atitude prende-se obviamente ao papel extraoficial que a polícia desempenha no sistema judicial. (KANT DE LIMA, 1995, p. 140).

Desta forma, por exemplo, para um policial pode haver mais justiça em punir um criminoso com uma surra e um vexame público do que com a prisão.

¹⁰⁸ Cf. MUNIZ, Jacqueline. "Ser Policial é, Sobretudo, uma Razão de Ser": cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999. Tese de doutorado.

8. A criação das UPPs através da visão da primeira comandante de uma UPP.

Como forma de compreender o processo de pacificação por quem o fez, procuramos a Major Priscilla de Azevedo, primeira comandante de uma UPP e atualmente Coordenadora Geral de Programas Estratégicos para as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG). Elaboramos uma pauta de entrevista semiestruturada. Trabalharemos essas perguntas como tópicos de sorte a relacionar essa entrevista com diversas fontes, inclusive outras entrevistas, possibilitando a melhor compreensão do tema.

8.1 Das Companhias de Policiamento Comunitário (CPC) à UPP.

Quando a ocupação policial do Santa Marta iniciou, havia acabado de se formar uma Companhia de Policiamento Comunitário no Batalhão de Botafogo. A Major Priscilla, à época ainda capitão, foi chamada para uma reunião na SESEG para discutir a ocupação da favela e por conta da sua experiência na tropa, realizando policiamento de rua, foi escolhida para comandar a Companhia que se instalaria no Santa Marta.

Sem ter passado por uma formação prévia para essa nova atividade do CPC, a ideia se calcava em uma atuação pragmática, como nos revela:

Eu fui capacitada depois. Tanto que quando eu fui chamada, disse: gente, mas eu não tenho esse curso. Mas disseram que eu tinha experiência na tropa, na rua e no próximo curso você entra. Então eu fui depois.

A estrutura organizacional da PMERJ é, em escala decrescente: Comando de Policiamento de Área – CPA (organiza operacionalmente as atividades dos BPM e CIPM - Companhias Independentes de Polícia Militar); Batalhão de Polícia Militar – BPM (subdividido em Companhias orgânicas ou estacadas); Companhia de Polícia Militar - Cia PM (pode ou não ser subdividida em Pelotões); Pelotão de Polícia Militar

– Pel PM; Destacamento de Policiamento Ostensivo - DPO / Companhia de Policiamento Comunitário – CPC.

As Companhias de Policiamento Comunitário já existiam em alguns Batalhões e não havia qualquer bonificação para quem trabalhasse dentre desse setor dos Batalhões. Com a ocupação do Santa Marta, Cidade de Deus e Batam e com a proposta do município em pagar uma gratificação aos policiais que realizassem esse tipo de policiamento¹⁰⁹, houve a necessidade de edição de um Decreto para diferenciar esse grupo de policiais dos demais.

Essa palavra pacificação, ela veio depois da necessidade de se ter um grupamento especializado para justificar o recebimento dessa gratificação por parte da prefeitura. Quem indicou ou deu essa sugestão eu não sei. Até a quarta UPP, foi bem rápido. A minha foi em dezembro, a outra foi em fevereiro e dois meses depois veio outra. Então, a prefeitura deu esse apoio, dando a gratificação. Só que tinha necessidade de justificar isso. Por que só esse grupo ganha se ele é parte integrante de um batalhão? Então todo o batalhão teria que ganhar e aí teve a estrutura, a resolução pra justificar isso aí e deu-se o nome de pacificação. Era uma companhia de policiamento comunitário (CPC) do segundo Batalhão.

A Unidade de Polícia Pacificadora surge para diferenciar policiais dentro da corporação para fins de gratificação, reafirmando em sua denominação a ideia propalada pelos meios de comunicação de que haveria uma guerra, dependente de forças pacificadoras para a sua resolução.

A falta de preparo das forças policiais e investimento em formação fica evidente. A capitão é chamada às pressas para assumir o comando de um Posto de Policiamento Comunitário sem qualquer preparo e tendo que obedecer às ordens dos superiores.

Esse caráter emergencial e os temores da Major, quanto à proposta, podem ser melhor observados em sua fala:

¹⁰⁹ Ver matéria do RJTV 2ª edição de 18/12/2008 em que o governador Sérgio Cabral anuncia essa parceria enquanto inspecionava as obras da estação do metrô General Osório. Disponível em: [http://rjtv.globo.com/Jornalismo/RJTV/0,,MUL927275-9099,00-FAVELA+DO+BATAN+SERA+A+PROXIMA+A+RECEBER+POLICIAMENTO+COMUNITARIO.h](http://rjtv.globo.com/Jornalismo/RJTV/0,,MUL927275-9099,00-FAVELA+DO+BATAN+SERA+A+PROXIMA+A+RECEBER+POLICIAMENTO+COMUNITARIO.html)tml. Acessado em: 21/12/2012.

Foi uma coisa decidida duas semanas antes do início da UPP. Eles me explicaram: o projeto prevê isso e isso. Você tem que fazer isso e isso. Mas você não sabe se vai conseguir dar resultado numa comunidade que viveu o confronto com a polícia durante anos. Eles me chamaram e me falaram o que que era que eu teria que fazer. Que ia coordenar uma companhia de policiamento comunitário que ia ser instalada no morro, com a filosofia de policiamento comunitário, que eu tinha que fazer a aproximação. Me explicaram tudo. E eu fiquei com medo de não conseguir fazer isso pelo histórico da comunidade, pela relação com a polícia. Era bem complicado. Pelo histórico do tráfico. Quando a gente tem um tráfico que não é oriundo da comunidade, de certa forma é mais fácil. Quando é criado lá, é mais difícil, porque a comunidade gosta, é um sentimento paternalista entre os dois e é complicado.

Deste modo, as primeiras "pacificações" se deram através de companhias de policiamento comunitário nas comunidades Santa Marta, Cidade de Deus e Batam, depois foi feito um decreto dando nome a esse tipo de policiamento de sorte a diferenciá-lo dos demais realizados pela polícia, tornando possível para esses policiais receber a já referida gratificação.

8.2 O Funcionamento de uma UPP.

Pela estrutura organizacional do Comando da Polícia Militar, as UPPs eram inicialmente subordinadas ao batalhão da área. O comandante do batalhão tinha uma área para comandar que incluía as favelas que teriam um policiamento com uma nova filosofia.

Hoje a gente tem um comandante que olha só com esse olhar de policiamento comunitário que é a coordenadoria. E aí, tem uma outra estrutura, uma outra atenção. É bem diferente, porque antigamente a gente ficava subordinada ao batalhão. Então o cara estava acostumado a então favela é isso: Entra lá. Faz operação. Prende fulano. Entra na casa tal. Apreende, depois sai e volta tudo ao mesmo lugar. E hoje a gente tem uma estrutura só para isso. É bem diferente. A gente tem condição de melhorar a qualificação do nosso soldado, dar melhores instruções. É outra história. Bem melhor. É específico.

Com a criação do Comando de Polícia Pacificadora (CPP) a subordinação aos batalhões foi reduzida a vínculo logístico, servindo principalmente como base de apoio para o policial obter os equipamentos que necessita diariamente para o seu trabalho.

A doação anual de 20 milhões de reais por parte da EBX, empresa de Eike Batista, ao programa das UPPs tem reforçado o apoio logístico ao programa, conforme consta do portal das UPPs:

Junto aos esforços que estão sendo feitos para ampliar e fortalecer o programa de Polícia Pacificadora, o Governo está investindo, em parceria com o Grupo EBX, no reaparelhamento da polícia, com novos equipamentos, veículos e modernas tecnologias; na recuperação de unidades; e está reorganizando toda a área de segurança para atuar de forma integrada e mais eficiente. Para a gestão do programa de Unidades de Polícia Pacificadora no período de 2011 a 2014, o Grupo EBX destinou R\$ 20 milhões/ano, o que somará R\$ 80 milhões em recursos.

No entanto, apesar das grandes aquisições de equipamentos para as UPPs, ainda há graves problemas estruturais em diversas bases que estão relacionados a problemas dos serviços públicos, como a falta d'água, luz, instalações em contêineres improvisados, muitos sem refrigeração, etc. Há ainda diversas questões também relacionadas às condições de trabalho, aceitação da função desempenhada, motivação e formação que são recorrentemente levantadas pelas tropas¹¹⁰.

Do ponto de vista de funcionamento, cada UPP tem subdivisões na tropa propondo funções distintas para o soldado. Essa divisão não é formal, mas administrativa, de forma a ajudar na organização interna das atividades dos policiais, como nos revela Major Priscilla:

Quem cuida do pessoal é o P1, mas a ideia não é estabelecer essa mesma estrutura de batalhão na UPP. Mas existe essa divisão. Quem toma conta de viatura, uniforme, é o P4, mas a gente não tem a figura do P4 com 10 policiais trabalhando. Geralmente são dois policiais que carregam. Tem o P5 é mais relações públicas. Não necessariamente

¹¹⁰ O Jornal do Brasil publicou matéria em 09/08/2012 em que denuncia as condições de trabalho de policiais recém formados que estariam atuando como estagiários na Rocinha no período anterior a instalação da UPP. Matéria disponível em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/08/09/na-rocinha-policiais-reclamam-de-condicao-desumana-de-trabalho/>. Acessada em: 10/08/2012. Também nesse sentido, ver neste capítulo Plano de Formação em Direitos Humanos do Borel, dentro do subtítulo “Movimentos de Resistência”.

esse grupamento que faz essa questão de proximidade no morro, não. O P5 é mais voltado pra eventos. Esse grupo de proximidade é o que está mais próximo dos moradores, fazem o patrulhamento. Mas não tem nada específico para a área social. Hoje a gente está até tentando ver, devido ao grande número de projetos que a gente recebe, e é muito coisa. Acho que as pessoas sonham: ih... não sei o que? UPP. E a gente está tentando montar um canal não pra administrar esses projetos, mas selecionar o que será aplicado em área de UPP, mas não tem nada específico no lado social. Tem de relações públicas. De comunicação social. Mas assistência social não tem. Por mim pode ter, mas não tem estrutura para isso. É mais uma orientação. E aí, se o soldado tem uma proximidade e as pessoas pedem coisas, a gente encaminha. Só para não falar que isso não é a polícia, não. O nosso interesse é manter essa relação.

A hierarquia militar exerce influência em áreas de UPPs por conta dos comandos dos Batalhões. Embora estes não possam patrulhar áreas de UPP, não são poucos os relatos de que esse patrulhamento ocorre e isso não se dá somente em situações em que se necessita reforços.

Uma das questões levantadas por nós junto a um capitão de uma UPP se referia a algumas denúncias de extorsão levantadas por mototaxistas de que PMs de um Batalhão estariam realizando na área de sua UPP. De pronto, o capitão disse que era um problema a se tratar com o Coronel do Batalhão, pois este estaria descumprindo regras que foram estipuladas por seu comando e que ele nada poderia fazer contra o referido oficial à frente do Batalhão, deixando evidenciar que se tratava de um superior hierárquico a ele.

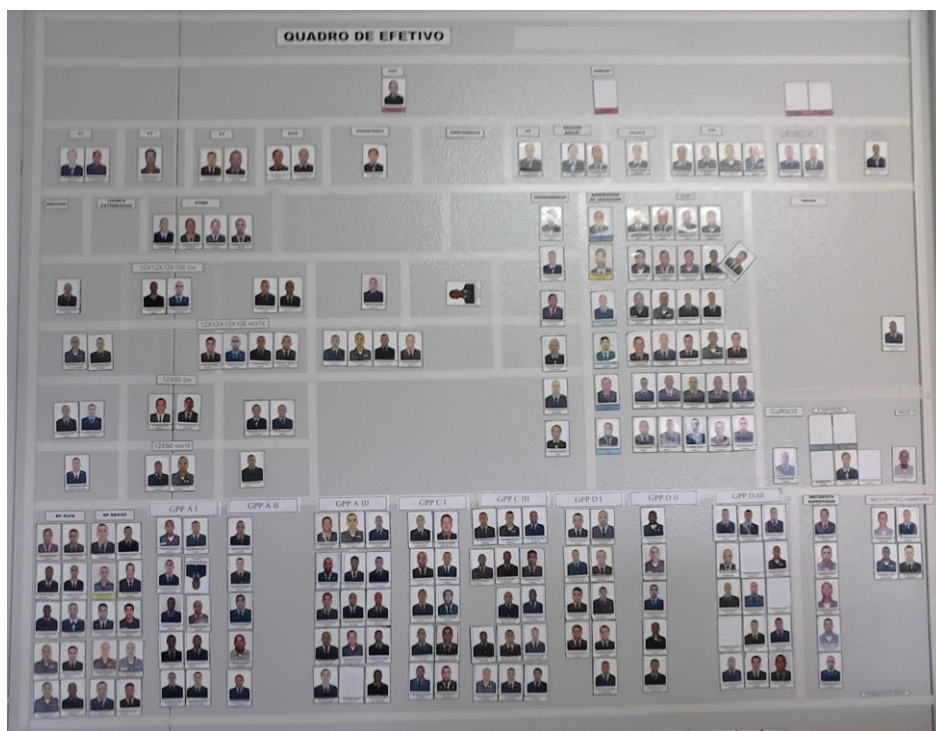
Outra forma reproduzida pelas UPPs, com base nos Batalhões, é separação das funções dos soldados por áreas de atuação. Quase todas as UPPs seguem a mesma separação de tarefas contando com P1, P2, P3, P4, P5 e GPP.

O subcomandante da UPP [nome do território] nos explica cada função:

Hoje nós temos cerca de 140 homens trabalhando na comunidade. Na primeira linha está o comandante e o subcomandante. Na segunda linha está o pessoal da administração. Daqui para baixo, está a P1, que lida com pessoal, escala, planejamento de férias; P3 é mais planejamento, grupo tático; P4 é material, reposição de armamentos. P5 é serviço mais social. Ou seja, aqueles três policiais ali trabalham com o social. Por fim, tem GPP – Grupo de Polícia de Proximidade, que são os policiais que rodam a comunidade toda.

A foto a seguir ilustra essa divisão de tarefas no quadro efetivo de uma UPP de forma mais clara:

FIGURA 2



Desta forma, observamos que a divisão do trabalho é muito mais fixa dentro de uma UPP do que nos relata a Major Priscilla na entrevista, reproduzindo a estrutura de um batalhão.

No que concerne ao processo de escolha dos lugares onde serão construídas as bases ou colocados os contêineres, não se leva em consideração os anseios da própria comunidade. Alguns dos lugares escolhidos geram revolta e diversas disputas. Foi o que ocorreu no Vidigal, em que um dos poucos espaços de lazer da favela foi escolhido para acolher a nova base da UPP na comunidade e vários moradores se mobilizaram para impedir a sua demolição. O evento gerou confronto com a polícia¹¹¹, tendo a população

¹¹¹ Diversos jornais publicaram matérias sobre esse confronto: O Dia – “Vidigal resiste e impede UPP de destruir quadra de esportes - Moradores reagem à ação da PM que, para instalar base, acabaria com única área de lazer”. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/vidigal-resiste-e-impede-upp-de-destruir-quadra-de-esportes-1.525864>. Acessado em: 28/12/2012; O Globo – “Confusão entre moradores do Vidigal e policiais de UPP termina com jornalista presa - Demolição de quadra na comunidade motivou manifestação”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/confusao-entre-moradores-do-vidigal-policiais-de-upp-termina-com-jornalista-presa-7044955>. Acessado em: 28/12/2012.

recorrido à Comissão de Direitos Humanos da ALERJ para denunciar abusos no processo.

Major Priscilla nos revela que a UPP é escolhida a partir de critérios traçados pelos engenheiros da SESEG, em que se leva em consideração principalmente a localidade (se mais central) e o fato de haver algum prédio público.

A escolha de quantos soldados são necessários para cada UPP se dá, segundo nos informa Major Priscilla, através de um estudo em que se avalia diversas informações, tais como: tamanho populacional, quantidade de acessos que a favela tem, quantidade de escolas, quantidade de bocas de fumo e número de ocorrências oriundas (por exemplo, roubo de veículo - quantos presos ou acusados de roubos de veículos são oriundos do São Carlos).

A gente pega todas essas informações e monta uma tabelinha, mas baseada no lado operacional. Por exemplo, tenho essa comunidade aqui. Tem dez bocas de fumo. Essas bocas de fumo pro morador, elas são simbólicas. Aquele lugar ali é simbólico. Naquele lugar ali ficavam os meninos. Então a gente faz uma conta pra tentar ocupar todos esses pontos estratégicos porque são. Uma boca de fumo é um lugar que tem sempre na beiradinha do morro porque ninguém quer se sujar com medo da polícia chegar e é a forma mais rápida de ter droga. Então a gente pega todas essas informações e vê. Bem, esse local aqui tantos policiais são necessários para a segurança deles mesmos, para eles poderem fazer o patrulhamento. Então são vários dados que influenciam nessa contagem de policiais. Não é só o tamanho em si.

Apesar de ter como fundamento não o combate ao tráfico de drogas, mas impedir o controle territorial armado, a flexibilidade que as UPPs têm no patrulhamento, se adaptando a cada comunidade, principalmente por conta do combate ao tráfico de drogas, levou à pulverização do tráfico em algumas favelas.

As bocas de fumo mudam de lugar constantemente, enfraquecendo o comércio de drogas. Isso teve uma influência crucial na sua lucratividade e, por consequência, no pagamento da mão de obra. Em algumas comunidades, segundo relatos de moradores, um “vapor”¹¹² e um “aviãozinho”¹¹³ não recebem atualmente muito mais do que R\$ 300,00 por mês. Ou seja, houve uma diminuição considerável no recrutamento da mão

¹¹² Vendedor de drogas no varejo.

¹¹³ Entregador de drogas.

de obra e no valor pago pela mesma. Entretanto, em muitas comunidades, houve a diminuição expressiva do comércio, por conta da redução da circulação de dinheiro.

8.3 Os Desafios e a Motivação do Policial em uma UPP.

A truculência da polícia era tamanha que em 2007 que ocorreram 110 homicídios dolosos e 92 autos de resistência nas áreas que se tornariam as 17 primeiras UPP's, segundo dados do ISP¹¹⁴. Ou seja, quase metade das mortes que ocorriam nessas favelas cariocas estavam relacionadas à ação policial.

Por conta do *ethos* policial, o engajamento da tropa em torno do programa da UPP é tido como grande desafio. Isso foi evidenciado na pesquisa realizada pelo SESeC¹¹⁵, entre novembro e dezembro de 2010, que aplicou um questionário a uma mostra de 359 praças que trabalhavam em 9 UPPs.

Um total de 63% considerou apropriada a formação recebida para trabalhar nas UPPs, mas apenas uma minoria aprovou a formação em relação a dois temas específicos: uso de armas não letais (42%) e violência doméstica (43%). As atividades apontadas com maior frequência pelos policiais das UPP foram a abordagem e a revista de suspeitos (79%), recebimento de queixas (60%) e registro de ocorrências na delegacia (45%). Apenas 5% participavam com frequência de reuniões com os moradores. Por sua vez, as ocorrências mais frequentes registradas pelos policiais eram perturbação do sossego (75%), desacato (63%) e violência doméstica (62%). Apesar de as ocorrências serem em sua grande parte de menor potencial ofensivo, quase todos policiais (94%) consideravam necessário portar fuzil no dia a dia do seu trabalho.

No período de realização da pesquisa, 56% dos policiais acreditavam que a UPP não era bem vista pela comunidade.

O resultado mais destacado da pesquisa foi que, apesar de que apenas 31% dos policiais se declararam insatisfeitos com o seu trabalho, 70% preferiam estar

¹¹⁴ Trabalharemos melhor esses dados ainda neste capítulo, ressaltando a sua baixa confiabilidade, segundo afirma o próprio Instituto de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro em nota técnica.

¹¹⁵ CESeC (2011) Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais. Relatório de Pesquisa. Março 2011.

lotados em um outro tipo de policiamento diferente da UPP, o que revela a falta de comprometimento com a proposta.

Ainda, 70% dos policiais concordava com a afirmação de que as UPPs foram criadas para garantir a segurança da Copa e das Olimpíadas, 68% acreditava que a escolha das comunidades foi feita para tranquilizar a classe média, 65% achava que são um programa eleitoreiro e 57% pensava que as UPPs não resolveriam a criminalidade, mas apenas a deslocariam para outros lugares.

Para Major Priscila, a desmotivação do policial vem da própria relação do morador com a polícia, que “não vê melhora” ou “diferença” entre o período antes e depois da UPP. Para ela, o principal desafio era mostrar que a polícia não era mais a mesma:

O principal era a gente conseguir mostrar para o morador que a gente não era aquela polícia que eles conheciam. Éramos a mesma polícia, mas não era para mostrar que éramos a mesma polícia. Era de mostrar qual era o real trabalho da polícia, que eles não tinham ainda a oportunidade de ver. Eles conheciam uma polícia de entrar lá, matar uns três, de morrer polícia, mas sem compromisso.

Reconhece ainda na truculência policial uma via de mão dupla, ou seja, a polícia era truculenta porque era recebida de forma truculenta”. E isso se agravava em uma comunidade que era dominada pelo tráfico há 40 anos e que vive com a política de confronto a pelo menos 20 anos. Ressalta o caso do Santa Marta:

Como vou fazer isso [entrar com uma UPP] numa comunidade em que o traficante nasceu ali e todo o mundo gosta do cara e todos os outros anteriores a ele têm essa mesma história, né? De amor, assistência social. Como fazer isso? E aí vem, como fazer para colocar na cabeça do meu policial a importância de cada um deles ali? Porque é uma coisa natural. As pessoas se referem mais ao comandante. [...] Então, tinha que envolver o meu policial nesse processo e comprometer ele. É muito difícil você conseguir comprometer a pessoa que não tem a mesma responsabilidade que você, sendo que a comunidade não estava nem aí. Se tivesse uma oportunidade de arrumar um problema, ela fazia questão de arrumar. Cada probleminha era 20, 30 pessoas defendendo o outro. Se pudessem agredir o policial, eles iam agredir.

A relação tensa com a polícia se agravava com as prisões por desacato, em que moradores se mobilizavam para protestar. Isso gerava um desestímulo ainda maior ao

policial, que continuava a não aceitar a sua função, o que aumentava os problemas com os moradores, por conta de sua postura. Entretanto, para Major Priscilla, após seis meses de UPP, isso começou a mudar:

Isso começou a melhorar depois de seis meses. Durante os primeiros meses, a gente tinha por dia 2 a 3 casos de desobediência e desacato. Era um que queria agredir o policial. A maioria das ocorrências eram essas. E a gente tinha que dar uma atenção a isso, mas também a gente não podia afrouxar muito a questão do tráfico, né? Nosso objetivo não é acabar com o tráfico de drogas. Isso é uma coisa impossível, mas se eu tenho o morro ocupado, a comunidade tem que ver que eu estou ali para combater, porque polícia no morro sem combater e convivendo com o crime ela já tinha isso aí. Então, tinha que ser comunitário, fazer proximidade, mas tinha que fazer o trabalho de polícia de prevenção muito bem feito. Senão a gente não ia conseguir a credibilidade do morador.

Desta forma, fica clara nessa fala que haveria uma demanda forte por parte da população por maior repressão, o que alimentava por parte da corporação a ideia de combate ao tráfico como forma de conquista do morador. “Afrouxar” poderia significar se igualar à outra polícia truculenta, portanto tinham que ser rígidos em muitas das questões para dar exemplo.

Isso aí é uma história que a gente já conhece bem. É o seguinte. Tem alguém tomando conta ali, um criminoso. Que ele faz a lei dele, toma as atitudes dele. Então a gente tem que recorrer a ele, até porque a gente não conhece a estrutura de Estado para entrar lá na delegacia, pra fazer R.O., pra virar inquérito, pra virar processo, julgamento. Isso aí é muito lento pra o que eles estão acostumados. É ali. Bateu, apanha. Tudo na hora. Tanto que era difícil, porque às vezes a gente se deparava com ocorrências que dependiam da pessoa ir à delegacia, mas a gente tinha que convencer, mostrar: justiça é isso aqui. Nossa justiça é assim. Então, isso era difícil. O que acontece? Tiraram o tráfico. Eles passaram a ser regidos pela lei normal do Estado. E aí, antigamente havia essa subnotificação, né? O registro era feito pro traficante. Agora o registro passa a constar nos números aqui. Nos índices criminais. E aí, por conta disso, alguns crimes aumentam. Mas a verdade, que independente dessa relação de leis ou não, quem ia ficar furtando dentro de uma favela, correndo o risco de morrer. Hoje em dia não. Ele sabe que o policial que está lá não vai pegar ele porque ele roubou um celular e vai matar. E isso normalmente é cometido por quem é viciado, né? Às vezes eles furtam dentro das próprias casas. Tinha uma família lá que a mulher catava latinhas, fazia compra e tinha aquele filho dela que sempre furtava lata de leite em pó pra trocar pro crack. Então isso vai aumentando. Eles falavam: antigamente aqui no morro a gente podia dormir com a porta aberta. Hoje em dia tem que trancar. Mas não é porque o policial vai entrar lá

e vai pegar. É porque hoje as pessoas estão cientes. Se eu roubar hoje está tranquilo. Até a polícia me pegar e tal, vou furtando um celularzinho aqui, outro ali. Antigamente, se eu quisesse, com certeza eu ia ter que pagar ou ia ter que apanhar muito e morrer. E aí, só o tempo vai mudar isso aí.

A questão patrimonial no Brasil é demasiadamente forte, sendo o centro das relações sociais. Um país que diferencia o crime de latrocínio do homicídio por conta do bem jurídico tutelado ser a propriedade em detrimento da vida, que tem uma sociedade que apoia de forma geral a pena de morte para bandido e que sempre dá um “jeito” para tudo em troca de algum benefício material, estimula trocas de mercadorias políticas.

Um importante estudioso do tema reforçou essa questão em um seminário realizado pelo SEBRAE sobre Pacificação e Transições: como estimular os pequenos negócios nas UPPs, ocorrido em 30/03/2012: “Eu morei na Maré por muitos anos e vivia deixando minha bicicleta na rua. Ninguém roubava. Podia dormir de portas abertas sem perigo. Numa UPP isso não ocorre, ou seja, houve uma piora”.

Também em conversa com alguns moradores do Cantagalo, uma senhora reclamava que preferia antigamente (se referindo a antes da UPP), porque não podia deixar mais nem um sapato na janela que roubavam. Um senhor de imediato respondeu a ela: “pelo menos agora a gente tem liberdade de ir e vir quando a gente quer”.

8.4 A Importância dos projetos sociais para a UPP.

Vimos nos fazendo alguns questionamentos acerca da importância dos projetos sociais para a pacificação de uma favela. O caso de Vigário Geral aparece recorrentemente como um exemplo de “pacificação por projetos sociais”, defendida principalmente pelas grandes ONGs que lá atuam, apesar de ainda haver domínio armado da favela.

Para a Major Priscilla, os projetos sociais por si só não seriam suficientes para garantir a pacificação “pelo menos por enquanto”, sendo necessária a força policial para tanto. Todavia, ressalta que isso também tem a ver com uma questão geracional, pois “a ideia é a de que daqui a alguns anos a polícia possa sair e aí já é uma nova geração a comunidade já mudou. As pessoas estão conscientes das consequências do crime do apoio ao crime”.

Essa fala se repete quando se refere ao curto período em que há o programa de pacificação:

A gente espera que quem hoje tem 5 anos e que não conheceu esse domínio, não vai se lembrar de um traficante armado fazendo e acontecendo, ditando regras, seja um adolescente criado numa área normal da cidade.

Há, portanto, uma forte sujeição criminal ligada ao jovem que mora nas áreas de UPP, pois haveria uma contaminação moral de ordem geracional que o levaria ao crime e à aceitação do tráfico. Seguindo essa lógica, somente uma limpeza geracional poderia tornar a favela pacífica sem a polícia.

A importância dos projetos sociais se insere nessa lógica, pois serviriam para apoiar a ação das UPPs, consolidando o processo de pacificação, ajudando na sua aproximação com a comunidade e atraindo o jovem para projetos que ocupem o seu tempo, mesmo que de fato não resolvam a questão de sua sujeição criminal.

Outro fator levantado são os vários itens que levam uma favela a ser violenta, que se refere à “completa ausência do Estado” como principal fator, como afirma:

São vários itens que levam a favela a ser violenta. Primeiro que quando você tem uma pessoa que não tem acesso à informação, não tem acesso a nada, ela é facilmente dominada. E você não dando oportunidades, ali mesmo vão nascer pessoas para liderarem aquilo ali. E aí tem uma outra coisa que é importante, a própria cidade, a Zona Sul, ou seja a Zona que for, ela tem a favela como uma área suja, uma área de coisas ruins. Uma área de buscar droga ou de usar droga. A gente vê que nessas favelas da Zona Sul a quantidade de compradores. O público externo era muito grande. Então, são vários aspectos que estimulam esse domínio. A ausência do Poder Público em todos os sentidos. A pessoa que tem em sua casa saneamento básico, tem condição de pagar uma escola boa, ela não vai querer ser dominada por um cara analfabeto, com uma arma na mão. Mas o cara que não tem nada, qualquer um que venha dominar ele, mas que dê alguma coisinha ou proteja de uma certa forma, tá bom. Não tenho nada, então qualquer coisa tá bom. Então facilita mesmo. A ausência do Estado é responsável 100% disso aí.

Uma das questões mais repetidas por sociólogos¹¹⁶ desde o início da pacificação é: o Estado estava ou não presente nas favelas cariocas? Essa questão que aparentemente inquieta os sociólogos é tida por nós como ultrapassada, pois se temos 96 autos de resistência somente em 2007 nas 17 comunidades que receberiam UPP entre 2009 e 2011, havia presença do Estado matando.

Essa questão tende a tomar a UPP como um divisor de águas para a favela. O antes e o pós UPP, como se nada existisse antes. Entretanto, armas e drogas chegavam no morro através da polícia. Creches, escolas, postos de saúde, dentre outros serviços já existiam nesses locais. Inclusive, boa parte dessas favelas já tinha sido urbanizadas com projetos como o Favela-Bairro ainda na década de 1990.

A fala da Major Priscilla nos remete inexoravelmente à discussão embasadora da teoria da desorganização social, bem como da teoria das janelas quebradas, de que o território está em algum grau contaminado, é deteriorado, e a pobreza, junto com a desintegração moral, se tornam determinantes da violência. Ou seja, admitir que o Estado não estava presente e atribuir a essa população a aceitação da submissão a grupos criminosos seria algo natural, uma vez que poderiam receber alguma vantagem por isso.

Da mesma forma, admitir a ausência do Estado nessas áreas da cidade e não a sua presença precária e corrupta, acaba por reafirmar os preceitos de teorias que vêm legitimando a presença do Estado como “salvador” da favela.

Todavia, a ilegalidade e a informalidade, desde a questão da moradia até a entrega de cartas em sua residência são irregulares, levou os grupos criminosos a auferirem grandes lucros explorando serviços que seriam públicos, mantendo uma fonte de renda importante para o financiamento do tráfico de drogas.

Major Priscilla se refere ao caso do Santa Marta para exemplificar o que ocorreu após a entrada da UPP:

O tráfico fez bastante caixa com esses serviços. Nesse primeiro mês de ocupação foi tirado tudo. Todos os gatos, tudo que era ilegal. Havia um monopólio de venda de gás. E aí tem que acabar com tudo. Acabando com o ilegal, automaticamente o legal surge. Até mesmo porque há interesse, né? Por exemplo, a gente lia aí um documento da Light. Tinha uma comunidade aí que só tinha 17 casas que pagavam

¹¹⁶ Em diversos seminários dos quais participamos.

luz. Hoje tem mais de 400 casas, 400 relógios. Então, quando você tira o ilegal, o legal tem o interesse de ir lá. Então foi meio que automático. Tira um negócio, vem outro. E o que não veio a gente foi lá mostrar que tinha necessidade e buscar. Olha só, a gente está precisando rever essa questão da iluminação aqui. Esses postes estão podres e se continuar, como é que eu vou deixar a comunidade sem luz também. Se o legal não tiver, vai ter que ser o improvisado. E aí, como há o interesse também por parte de todos, isso foi feito.

A pergunta que fazemos é: por que não se faz isso em todas as áreas em que tráfico ou milícia se apoderam dos serviços? O que impede que moradores assinem a Sky pelo mesmo preço do “gato-net” ou paguem por serviços como qualquer outro cidadão? Se admitirmos que isso se dá pelo domínio de grupos armados que impedem os moradores de fazerem a opção, teremos uma resposta pouco satisfatória, pois primeiro reconheceremos que o morador não pode escolher e que, por um lado, é refém dessas quadrilhas. Também estaremos idilizando os serviços públicos de água, luz, gás, coleta de lixo, etc. como se tivessem de fato a meta de serem universalizados.

A CEDAE pagava até junho de 2012 a associações de moradores um valor mensal para a manutenção da rede d’água no que ficou conhecido como “Convênio Bomba”. As associações contratavam manobreiros para repor peças e garantir o abastecimento d’água nas comunidades. É óbvio que isso findou por se tornar um comércio ilegal muito rapidamente. Ninguém nunca se perguntou porque quase todos têm caixa d’água na favela?

A LIGHT até hoje não colocou relógios em boa parte das favelas em área de UPP e mesmo nas áreas em que colocou, não reformou a rede, havendo quedas de luz mais constantes, após a regularização, do que antes, quando boa parte das casas funcionavam com “gato” de luz. Além dos serviços precários, o sistema implantados nas casas foi o monofásico. Entretanto, muitos têm sido os relatos dos moradores acerca da cobrança de preços abusivos nas contas de luz. Reuniões comunitárias com a LIGHT para discutir tais problemas, ficam sempre muito cheias. Os funcionários da companhia justificam as falhas, em contas que ultrapassam R\$ 400,00 em alguns casos, com a falta de conscientização do morador, que não está acostumado a ter energia regularizada. No entanto, uma conta de luz em sistema monofásico dificilmente ultrapassa R\$ 100,00, mesmo com ar condicionado.

O gás canalizado para as favelas não está nos planos da CEG. Nem mesmo o cadastramento de postos de venda é realizado, o que possibilita que haja milícias e traficantes controlando a venda desse produto em diversas favelas da cidade.

Até a coleta de lixo chegou a ser terceirizada nas favelas através do programa “Gari Comunitário”, que foi declarado ilegal por ferir o princípio do concurso público e terceirizar funções de forma irregular. Com o fim do programa, hoje a coleta de lixo acontece de forma ainda mais precária nas áreas pacificadas. Nas demais comunidades da cidade, a coleta é quase inexistente.

Transporte público também é outro problema. Embora o Governo do Estado do Rio de Janeiro ter realizado grandes obras de infraestrutura, construindo planos inclinados, elevadores e teleféricos, as vans e mototaxis continuam sendo o principal meio de transporte dos moradores de favelas. A não formalização desses serviços por parte da prefeitura nessas áreas gerou outra fonte de renda para criminosos e até mesmo de propina para policiais corruptos.

Nas áreas de UPP, os capitães criaram regras e pontos para mototaxistas sem qualquer regulação da prefeitura em comunidades em que a renda mensal de quem explorava esse serviço, como o tráfico e as milícias, ultrapassava os milhares de reais¹¹⁷. Essa informalidade e o fato de o serviço ser indispensável para quem vive nesses locais é uma fonte de conflitos constantes entre polícia e moradores.

Entretanto, o medo e até mesmo a crença de que o programa das UPPs é passageiro foi ouvido por nós nas mais diversas situações e em muitas reuniões comunitárias. Há um certo temor coletivo de que após 2014 o programa acabe. Na comunidade [nome da comunidade2], alguns jovens relataram que estão sem trabalhar e estudar agora, mas que no futuro, quando a UPP acabar, “vai voltar”.

Há ainda lideranças comunitárias que afirmam existir uma lista negra do tráfico e que seriam as primeiras pessoas a morrer, se o programa das UPPs acabar. Por conta disso, há aqueles que demonstram desgosto com relação à presença policial na sua comunidade. Entretanto, como o programa está se consolidando, boa parte das desavenças atuais têm se baseado no problema de relacionamento entre o policial e o morador, por conta da violência policial.

¹¹⁷ Na Rocinha, por exemplo, na época do domínio de tráfico, cada mototaxista pagava R\$ 10,00 para a associação de moradores por dia, sendo que havia cerca de 1.500 mototaxistas.

8.5 Os novos "Donos do Morro".

A capitão de uma UPP disse uma vez em uma reunião comunitária que as comunidades estavam acostumadas com uma figura forte (dono do morro) e que quando a UPP entra, a população transfere todas as expectativas para um capitão. Isso poderia ser um perigo, pois estariam dando poder demais a uma pessoa só, que não pode responder por todos os serviços, mas que acaba respondendo.

Major Priscilla concorda em parte com a avaliação dessa capitão de UPP:

Tem uma parte que eu concordo e tem outra que não. A parte que eu concordo é a de que você ter um líder do tráfico acostuma mal a comunidade. Ele sempre acha que tem que ser liderado. Ele nunca pode liderar nada. Você faz uma reunião com a comunidade. As primeiras, poucas pessoas vão. E você tem que ficar se desgastando pra uma coisa que é pra eles que teriam que ter o interesse maior. É difícil. Desestimula a participação social. Agora que transfere também uma sobrecarga ao comandante, eu concordo. Mas não que esteja dando poderes demais, até mesmo porque a gente não tem poder nenhum. Mas não dá poder demais. Dá obrigação demais pro comandante. Eles esperam que o comandante resolva tudo. Mas isso não significa dar poder. Significa cobrar muito de um cara cuja função é, de certa forma, limitada. Ele vai prover o que na educação? Ele vai informar, fazer um canal, mas não tem como prover aquilo ali. Então tem uma parte que é real, né?

Apesar disso, em um Fórum da UPP Social que participamos, lembramos bem quando moradores perguntaram como fariam para interditar a rua nos fins de semana, como sempre fizeram, para ter um espaço de lazer.

O representante da prefeitura explicou o processo, dizendo que deveria encaminhar um requerimento para a subprefeitura e depois conversar com o comandante. De pronto, o comandante disse: “não precisa, a rua vai continuar fechando nos fins de semana sempre sem problema”.

Ou seja, fica evidente que a ordem do comandante é a que vale no final, não sendo considerado o ordenamento da prefeitura, que seria o órgão competente para conceder essa autorização.

Isso se repete em diversas questões cotidianas da favela. Somente para exemplificar, há a resolução 013/2007 da SESEG¹¹⁸ que estabelece procedimentos bastante burocráticos para que se possa realizar eventos nas favelas. Boa parte dos comandantes de UPP têm se valido da resolução para discricionariamente impedir que festas que envolvam música funk ocorram. Todavia, não são poucos os bailes funk organizados nas favelas atualmente tendo como público-alvo o jovem de classe média que mora fora da favela, mas comparece pagando cerca de 30 a 100 reais para dançarem funk na favela, em festas que favelados só entram como DJs.

Além de controlar os eventos, muitas UPPs também controlam diversos projetos sociais que entram na favela, segundo muitos capitães afirmam, como estratégia de aproximação comunitária. Para Major Priscilla, essa estratégia servia também para diminuir as demandas sobre o capitão.

No início a gente fazia o projeto lá na sede da UPP, quase ninguém ia porque era lá. Hoje não, tem escola de música. A gente está até sem espaço pra colocar o alojamento dos policiais, porque tomaram tudo, entendeu? Então eu aproveitava isso pra reforçar e aumentar esse processo de confiança. Quanto mais serviços tiver e mais fácil acesso aos representantes, menor a demanda sobre o capitão.

Entendemos aqui a estratégia de aproximação, que é importante para a polícia melhorar a sua relação com a comunidade e ganhar legitimidade, tendo em vista que o tráfico também tinha suas estratégias assistenciais. Entretanto, a falta de representantes dos serviços públicos e o fato de a UPP concentrar diversas atividades, principalmente esportivas, de mediação de conflitos e culturais, sobrepondo-se aos projetos locais, muitas vezes, finda em algum grau em referenciar o comandante como o novo “dono do morro”. Isso é importante porque tudo acaba passando pela UPP.

Qualquer projeto novo, entra através da UPP. O SESI, SEBRAE, RIO2016 (projeto esportivo da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer), bem como muitos outros que procuram a UPP como porta de entrada para a favela. A própria UPP Social tem

¹¹⁸ Resolução SESEG nº. 013, de 23 de janeiro de 2007 - Regulamenta o Decreto nº. 39.355, de 24 de maio de 2006, que dispõe sobre a atuação conjunta de Órgãos de Segurança Pública, na realização de eventos artísticos, sociais e desportivos, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro

esse nome em referência à UPP. Como dar protagonismo e promover a emancipação social quando se tem a polícia no centro das relações do Estado com sociedade civil?

8.6 As 40 UPPs e a Expansão.

O processo de seleção das dos 40 territórios que receberiam UPPs, tem sido bastante questionado. A pesquisa realizada pelo LAV sob coordenação de Ignácio Cano indica uma forte relação entre as favelas escolhidas e os eventos esportivos, indicando uma espécie de “cinturão de segurança” em torno dos locais dos eventos, bem como as áreas turísticas mais importantes.

Desta forma, as 40 UPPs seriam implantadas principalmente nos bairros da Zonas Sul, Norte e Centro, sendo que na Zona Oeste, as primeiras UPPs só teriam existido por questões conjunturais que teriam ocorrido antes de se ter um planejamento.

O presidente do ISP, Coronel Teixeira, afirma que os critérios utilizados se basearam principalmente nos índices de criminalidade violenta, sendo que os 40 territórios mais violentos estariam todos dentro da cidade do Rio de Janeiro, quando foi feito o levantamento em 2008.

A Major Priscilla, explica melhor como foi feito esse levantamento:

Fizemos esse levantamento priorizando as favelas dominadas pelo crime que tinham a maior influência na facção criminosa. No crime de tráfico, independente de facção. E aí, foram elencadas as principais favelas. Daí se chegou ao número de 40. Não 40 favelas, mas 40 UPP's, 40 áreas. Que são, seguindo o nosso planejamento inicial, mais de 170 favelas das 400 mapeadas. A gente já está chegando ao número que tinha feito o planejamento. Então essas 40 foram em ordem de prioridade, que a gente hoje, como esse planejamento está sendo sempre renovado, já inseriu mais algumas, mas essa meta inicial era de 40. A gente pode até trocar algumas comunidades. Comunidades que era fortes e se tornaram fracas e dar lugar a outra que, como o Lins, era fraco e ficou forte. Então a gente está mudando, mas o nosso foco permanece de 40, que é o que a gente tem como dar conta de efetivo e de estrutura. Não adianta a gente colocar agora mais 12 comunidades. Onde a gente vai tirar polícia para colocar nelas. Porque a gente pensa no planejamento da UPP em conjunto com o planejamento da cidade e do Estado todo. As vezes uma área ganha um shopping e a gente tem que atualizar o seu policiamento. Então a gente tem todo o Estado e mais o planejamento da UPP. Por mais que a gente mude, o nosso foco, o que a gente tem capacidade de fazer até 2014 são 40 UPPs, empregando 12.500 policiais.

Deste modo, existem três explicações para a escolha das 40 UPPs. A primeira, indicada por Ignácio Cano, corroborada por algumas matérias da imprensa, de que a ideia seria formar um cinturão de segurança no entorno das áreas que receberiam os grandes eventos.

Há a informação trazida pelo ISP, de que as áreas da cidade que receberiam UPPs foram escolhidas com base principalmente no registro da criminalidade violenta.

Por fim, a terceira explicação trazida pela Major Priscilla, seria a de que a escolha se deu conforme a força da facção criminosa e a sua influência para toda a região metropolitana do Rio de Janeiro, o que faria com que algumas áreas fossem revistas com base em novas mudanças na ocupação territorial urbana e também da influência das facções sobre novos territórios.

Em qualquer das explicações, podemos chegar à conclusão de que os territórios contemplados pelas 40 UPPs estão em sua quase totalidade no eixo Zona Sul, Norte e Centro.

Todavia, questionamos também se a construção de uma base do BOPE na Maré poderia influenciar os critérios para se levar UPPs para esse território. Major Priscilla afirma que “quanto mais policiamento melhor” e que a construção de uma base do BOPE tem um impacto diferente de uma UPP. Isso nos leva a crer que a política de pacificação está bem mais consolidada, não se confundindo com as demais muitas mesmas polícias da cidade do Rio de Janeiro.

Não estamos aqui negando a necessidade de intervenção policial em muitas localidades do estado do Rio de Janeiro, garantindo a segurança humana como direito fundamental, porém devemos nos perguntar: será que quanto mais policiamento, mais segura se tornará uma comunidade?

Temos nos perguntado até onde essa política pode ir de fato sem que haja uma mudança mais profunda nas relações sociais, políticas, nos serviços públicos e na justiça distributiva dessas áreas da cidade. É possível a ocupação eterna das favelas? Quanto dinheiro o estado está disposto a gastar nessa política que não resolve de fato o problema?

9. A implantação das UPP's e seu impacto nos índices oficiais de criminalidade¹¹⁹.

Como vimos, as três primeiras comunidades (Cidade de Deus, Santa Marta e Batam) tiveram inicialmente a entrada do BOPE, da Polícia Civil e depois o policiamento realizado foi inicialmente pelos Batalhões de suas respectivas áreas, havendo uma transição para uma Companhia de Policiamento Comunitário lotada no próprio Batalhão, sendo implantados postos de policiamento comunitário nessas áreas até que se criasse uma nomenclatura para essa nova forma de policiamento denominada, em janeiro de 2009, de Unidades de Polícia Pacificadora.

A partir das ocupações de junho de 2009 no Chapéu Mangueira/Babilônia, a estratégia se modificou substancialmente. A partir de então, cada ocupação ocorreria em quatro etapas: Intervenção Tática, Estabilização, Implantação da UPP e Consolidação (monitoramento de avaliação do programa).

Na primeira etapa, teríamos o BOPE realizando a ocupação e após o domínio territorial consolidado, haveria a transferência, logo a seguir, para o Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque). Por fim, após o mapeamento, procura de local para a base da UPP e a estabilização do território, com a chegada dos soldados recém-formados, se dava a implementação da UPP.

¹¹⁹ Preferimos trabalhar com números absolutos em vez de taxas por cem mil habitantes. Esse escolha metodológica se dá pelo fato de termos trabalhado, na maioria das vezes, com dados de áreas cuja população é pequena demais para se trabalhar com taxas populacionais. Outro fator também são os dados populacionais do IBGE que apresentam grande defasagem com relação à realidade. A título de ilustração, temos que a Cidade de Deus teria uma população de 47.021 pessoas, segundo dados do Censo 2010. No entanto, o Programa de Saúde da Família do Município do Rio de Janeiro tem um levantamento que indica mais de 50 mil moradores. A população local reivindica ter mais de 60 mil habitantes. Outro exemplo é a Rocinha, que segundo o IBGE (Censo 2010) tem 69.161 habitantes, enquanto o censo realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009, indica 100.818 habitantes. Há ainda mais um fator que nos leva a crer que a utilização de números absolutos é menos problemática do que o referenciamento por taxas, o crescimento populacional. Este fator nos convence de que a queda de um índice, contabilizado em números absolutos, por conta do crescimento populacional, tende a ser mais evidente. Ou seja, como é raro haver uma redução populacional nas regiões da cidade e do Estado do Rio de Janeiro, sendo a regra o crescimento populacional, cremos que se há uma queda nos índices indicada pelos números absolutos, essa queda tende a ser ainda maior se trabalhássemos com taxas por 100 mil habitantes. Desta forma, cremos ser menos problemático trabalharmos com números absolutos, tendo em vista o tamanho da população das áreas pesquisadas e o grande hiato entre os dados oficiais e a realidade.

A necessidade de uma nova nomenclatura, de acordo com a entrevista dada pela Major Priscilla, se deu principalmente pelo fato de se querer criar mais um grupo de policiais com gratificação diferenciada na Polícia Militar.

Uma vez que não se podia pagar um bônus ao policial que estava inserido nas companhias de policiamento comunitário por pertencerem a um batalhão, se não houvesse uma forma de diferenciar o policial de companhia daquele do batalhão, todos teriam que receber, por força da Constituição, a mesma gratificação. Por conta dessa necessidade diferenciar esses policiais, foi criada por decreto a Unidade de Polícia Pacificadora.

Essa diferenciação se deu através dos Decretos nºs 41.650/2009¹²⁰, 41.653/2009¹²¹ e 42.787/2011¹²², que instituíram as UPPs, deram abono salarial aos policiais dessas unidades e, posteriormente, criaram sua metodologia e estruturação enquanto programa.

O Decreto 42.787/2011 compilou boa parte do que vinha sendo pondo em prática nos dois anos em que o programa já existia: Criação da Coordenadoria de Polícia Pacificadora a qual cada UPP passaria a se subordinar; manutenção das gratificações para os soldados e consolidação das gratificações dos oficiais; Diferenciação entre UPP's classe A (com mais de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Major) e classe B (com menos de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Capitão); As quatro etapas para a implantação da UPP (Intervenção Tática; Estabilização; Implantação da UPP; Monitoramento e Avaliação); Policiais recém formados com formação em direitos humanos e na doutrina da polícia comunitária; Estruturação de um

¹²⁰ DECRETO Nº. 41.650 DE 21 DE JANEIRO DE 2009: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA - UPP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Art. 1º - Fica criada, na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, subordinada ao Comando do Estado Maior, a Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

¹²¹ DECRETO Nº. 41.653 DE 22 DE JANEIRO DE 2009: DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO AOS POLICIAIS LOTADOS NAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Art. 1º - Os Policiais Militares lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, no efetivo exercício de suas funções, perceberão Gratificação de Encargos Especiais no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais); Parágrafo Único - A gratificação ora instituída será concedida tão somente aos que estiverem lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, e não se incorporará, para quaisquer efeitos, aos vencimentos do servidor.

¹²² DECRETO Nº. 42.787 DE 06 DE JANEIRO DE 2011: DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO, ESTRUTURA, ATUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Conselho Permanente de Avaliação das UPP's que revisará a regulamentação a cada 24 meses, sendo composta pelo Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de Presidente, Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança – SESEG, Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública – ISP, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, Coordenador-Geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP; Elaboração pelo ISP de Programa de Polícia Pacificadora (PPP), onde deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação; o ISP também deverá publicar relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP.

Apesar de as UPP's terem se iniciado em 2009, a primeira resolução dispondo sobre uma UPP foi a do São João, Matriz e Quieto, definindo qual seria a sua área de abrangência, publicada no D.O.E.R.J. em 31/01/2011, seguindo os preceitos do Decreto 42.787/2011.

Desta forma, fica evidente a baixa institucionalidade do programa, que não tem uma lei que o positivasse e o garanta de fato para além de um governo¹²³.

Há atualmente 30 UPP's implantadas em cerca de 170 favelas. Eis a ordem cronológica divulgada pela Secretaria de Segurança Pública¹²⁴:

¹²³ O Projeto de Lei nº 2966/2010 que estabelecia critérios para a implementação das Unidades de Policiamento Pacificadoras – UPP's no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, do Deputado Estadual Alessandro Molon, foi vetado pela bancada governista, conforme podemos depreender da guia de tramitação do projeto de lei, disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/0213464f31d2765283256cee0067f716/d297a1b0939e89db832576db00733e0d?OpenDocument>; Acessado em: 10/08/2012.

¹²⁴ Ressaltamos que as UPPs Mangueiras e Jacarezinho, inauguradas em 13/01/2013 não constam ainda no portal das UPPs, motivo pelo qual resolvemos manter a divulgação oficial seguindo o cronograma de implantação apresentado na Figura 3.

FIGURA 3: UPPs por ordem cronológica



Fonte: <http://www.upprj.com/>

Em atenção ao Decreto nº 42.787/2011, uma das prerrotivas do ISP seria a de publicar relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP.

Em atendimento ao disposto no Decreto e tendo em vista a dificuldade de separação dos dados, e mesmo a confiabilidade dessa triagem, o ISP elaborou um levantamento das ocorrências criminais de 2007 a 2012 (até setembro), mensalmente nas 17 primeiras UPP's, o que nos permitiu elaborar algumas análises dessa série histórica, referente aos principais delitos sobre o total de registros de ocorrência.

Seguindo as informações do Instituto de Segurança Pública para as primeiras 17 UPPs, apresentamos na tabela a seguir, o número de policiais militares para cada

1.000 habitantes nessas áreas. Trata-se de dado importante para que se possa de fato aferir o impacto da forte presença policial nessas comunidades.

No estado do Rio de Janeiro, a razão é de 2,3 PMs para cada 1.000 habitantes, sendo que para o conjunto dessas 17 primeiras UPPs a proporção é de 18,32 PMs por 1.000 habitantes, ou seja, cerca de oito vezes a mais do que a média estadual.

TABELA 1

UPP	Efetivo da PM (CPP – inauguração)	População (IPP/IBGE)	PMs/1000 Habitantes
Santa Marta	217	3.913	55,45
Cidade de Deus	314	47.021	6,67
Batam	108	17.915	6,02
Chapéu Mangueira/Babilônia	100	3.740	26,73
Cantagalo/Pavão-Pavãozinho	184	10.338	17,79
Tabajaras/Cabritos	132	4.243	31,11
Providência	209	4.889	42,74
Borel	295	12.815	23,01
Formiga	106	4.312	24,58
Andaraí	217	9.704	22,36
Salgueiro	140	3.345	41,85
Turano	185	12.218	15,14
Macacos	222	19.082	11,63
São João/Matriz/Queto	200	7.038	28,41
Fallet/Fogueteiro/Coroa	203	9.013	22,52
Prazeres/Escondidinho	182	5.586	32,58
São Carlos/Mineira	240	15.244	15,74
Total	3.254	177.614	18,32

Fonte: CPP/IPP/IBGE

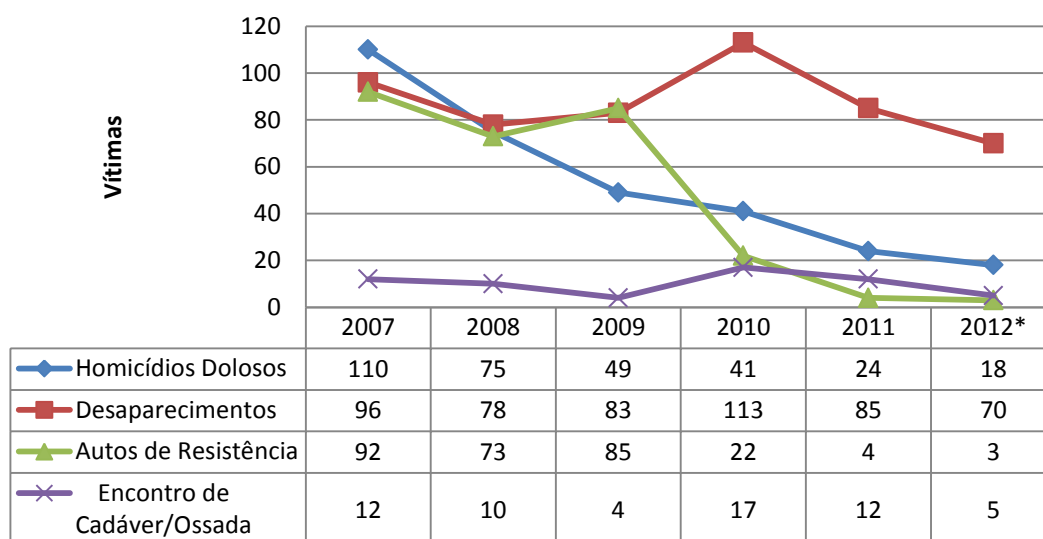
Resolvemos aqui trabalhar com dados das 17 primeiras UPPs pelo fato de o ISP somente ter liberado levantamentos referentes a essas áreas e também por conta do curto período de tempo em que foram instaladas as últimas 13 UPPs (18 meses, da segunda metade de 2011 até janeiro de 2012).

Não obstante, ressaltamos a baixa confiabilidade dos dados publicados pelo ISP. Pudemos observar falhas e subnotificações nos dados divulgados para as UPPs.

Somente a título de ilustração, temos como exemplo a falta de notificação de autos de resistência ou mesmo homicídios no Andaraí em julho de 2012, quando dois jovens foram mortos por policiais. Há ainda outros casos parecidos que identificamos no Fogueteiro em 2011 e que não foram contabilizados pelo ISP, o que nos leva a trabalhar com esses dados somente como indicativos da violência, mas não como de fato reais.

No gráfico 1 abaixo, temos no período de janeiro de 2007 a setembro de 2012 o levantamento das quatro categorias que julgamos mais representativas para aferirmos os crimes contra a vida em sua forma dolosa e os desaparecimentos que também representam em algum grau¹²⁵ como consequência a morte da vítima.

Gráfico1: Crimes Contra a Vida nas 17 primeiras UPPs



*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

Do gráfico acima, depreendemos que os homicídios nessas áreas da cidade vinham em trajetória de queda desde 2007, mais acentuada mesmo antes da implantação

¹²⁵ Dois estudos do Instituto de Segurança Pública (ISP), realizados em 2009 e 2011 com uma amostra de 10% dos desaparecimentos, revelaram que as pessoas retornam para casa em cerca de 70% dos casos. Em 15% dos episódios não se sabe o que ocorreu e, em 5% descobre-se posteriormente que a vítima está morta (dos quais 2% são homicídios ainda não registrados). Desta forma, o percentual de pessoas mortas depois de desaparecidas pode chegar a 20% dos casos. Sendo assim, em 2010, poderiam ser contabilizadas mais 1.094 mortes no estado, além das 5.829 óbitos violentos intencionais registrados oficialmente. Fonte: Perfil de Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2010: Instituto de Segurança Pública – Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=247>. Acessado em: 16/01/2013.

das UPPs, que atingiu boa parte dessas comunidades somente no segundo semestre de 2010.

Em sentido inverso ao dos homicídios, os desaparecimentos apresentam forte trajetória de alta até 2010, quando podemos observar, algum grau de correlação com o aumento do número de encontro de cadáveres e ossadas, fazendo-nos induzir que há uma relação causal entre ambas as categorias.

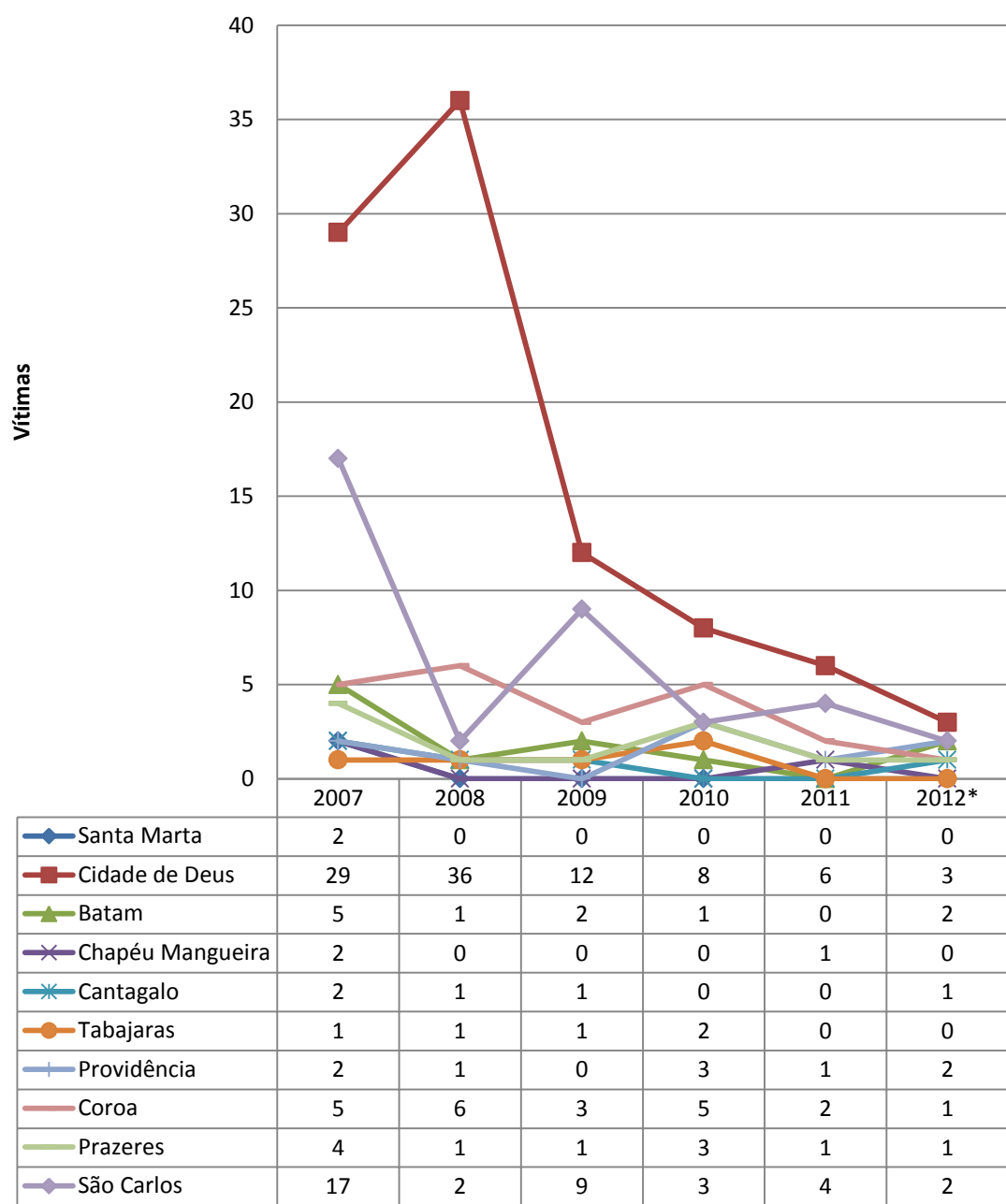
Entretanto, observamos que ao contrário dos homicídios, os autos de resistência (mortes de moradores por policiais) apresentam estabilidade com viés de alta, chegando a ultrapassar o número de homicídios em 2009, só sendo reduzidos em 2010, quando são implantadas 13 das 17 primeiras UPPs. A partir deste ano, ocorre uma forte queda nesse índice, levando-o a uma ocorrência muito baixa.

A referência a esse dado relativo aos autos de resistência nos leva a crer que a política de pacificação pode ter obtido o seu maior êxito na redução desse tipo de ocorrência. Entretanto, como veremos mais a frente, poderia haver outros fatores determinantes para essa redução mais expressiva.

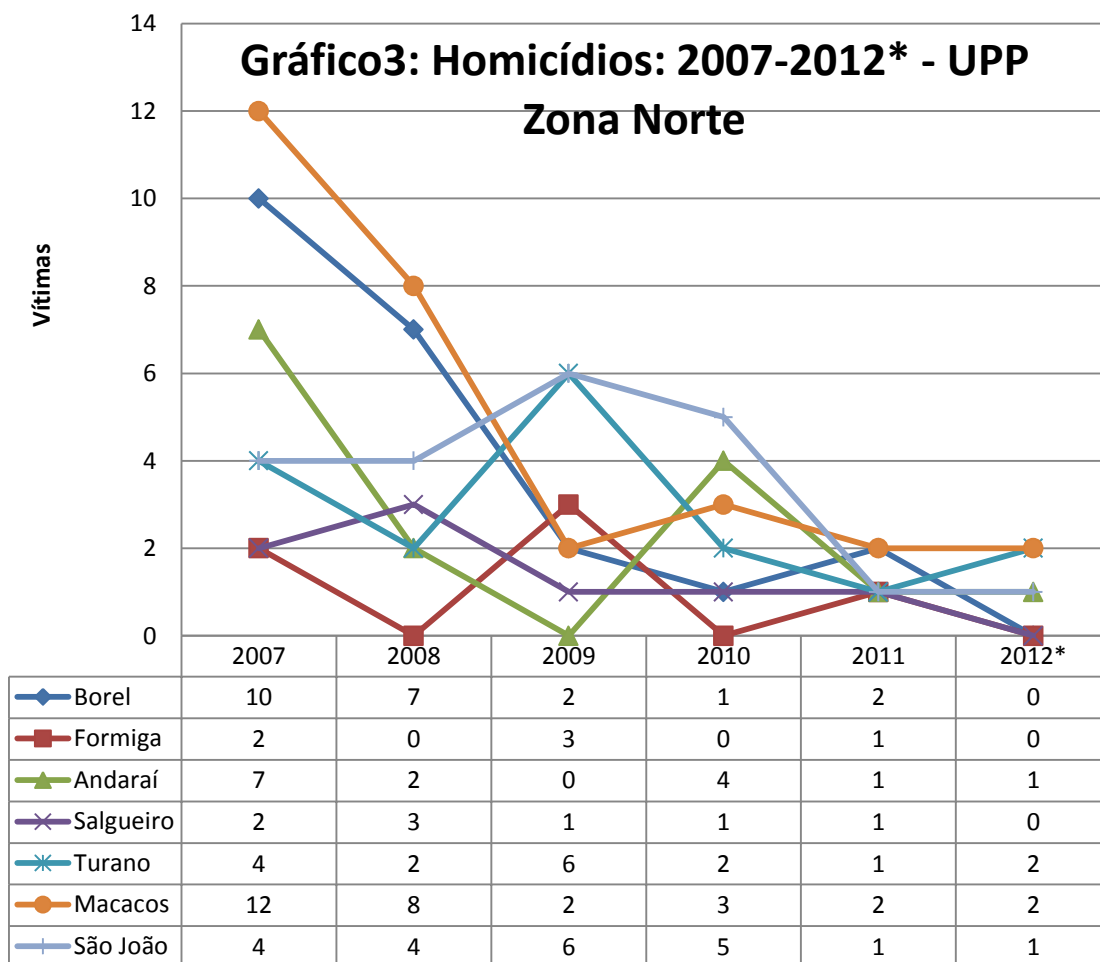
Desta forma, em uma primeira análise, podemos propor que a UPP surge como uma política de proteção da população contra a própria polícia e o alto grau de letalidade das incursões policiais.

Nos gráficos a seguir, podemos ver a evolução dos homicídios em cada uma das 17 primeiras UPP's no período de 2007 a 2012.

Gráfico2: Homicídios: 2007-2012* - UPP
Zona Sul, Zona Oeste e Centro



*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.



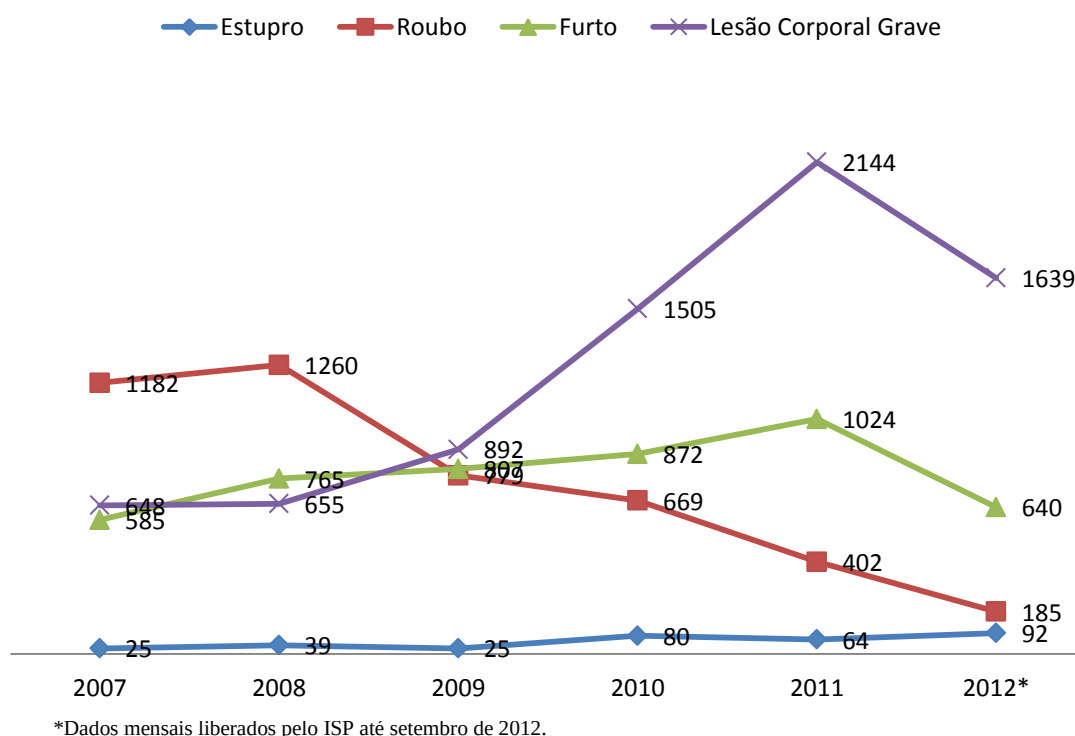
*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

Desta forma, percebemos que à exceção de Cidade de Deus e São Carlos/Mineira/Zinco/Querosene, nenhuma outra favela ultrapassava a marca de 10 homicídios dolosos por ano no período analisado¹²⁶. Também observamos que já havia uma tendência de queda na maioria dos índices mesmo antes das UPP's serem instaladas, revelando que a incidência de autos de resistência tinha uma relação de quase 50% das mortes registradas nessas áreas da cidade.

A seguir, no Gráfico 4, veremos a incidência de outros crimes nas áreas de UPP:

¹²⁶ Observamos que o Morro dos Macacos apresenta um índice acima de 10 homicídios somente no ano de 2007 (início da contagem da série pelo ISP), o que nos levou a desconsiderar esse impacto sobre o todo da série analisada.

Gráfico 4: Outros Crimes nas 17 UPP



No gráfico acima, observamos um aumento no índice dos crimes de agressão física (lesão corporal dolosa), estupro e furto e uma queda expressiva nos casos de roubo.

Depreendemos da leitura dos Gráficos 1 e 4 um aumento no registro de crimes não muito visíveis, ou seja, crimes realizados em um contexto de forte ocupação policial. Isso poderia explicar o forte aumento no número de desaparecimentos (sendo que os índices de encontro de cadáver/ossada acompanham, em proporção muito menor, essa ocorrência), furtos, estupros e lesão corporal (boa parte relacionada à violência doméstica, segundo informação trazida por moradores em diversas reuniões comunitárias e pelos próprios policiais).

Os crimes de maior violência aparente, e portanto mais visíveis, apresentam em contrapartida forte queda, tendo em vista que a forte ocupação policial acaba por inibir esse tipo de ocorrência.

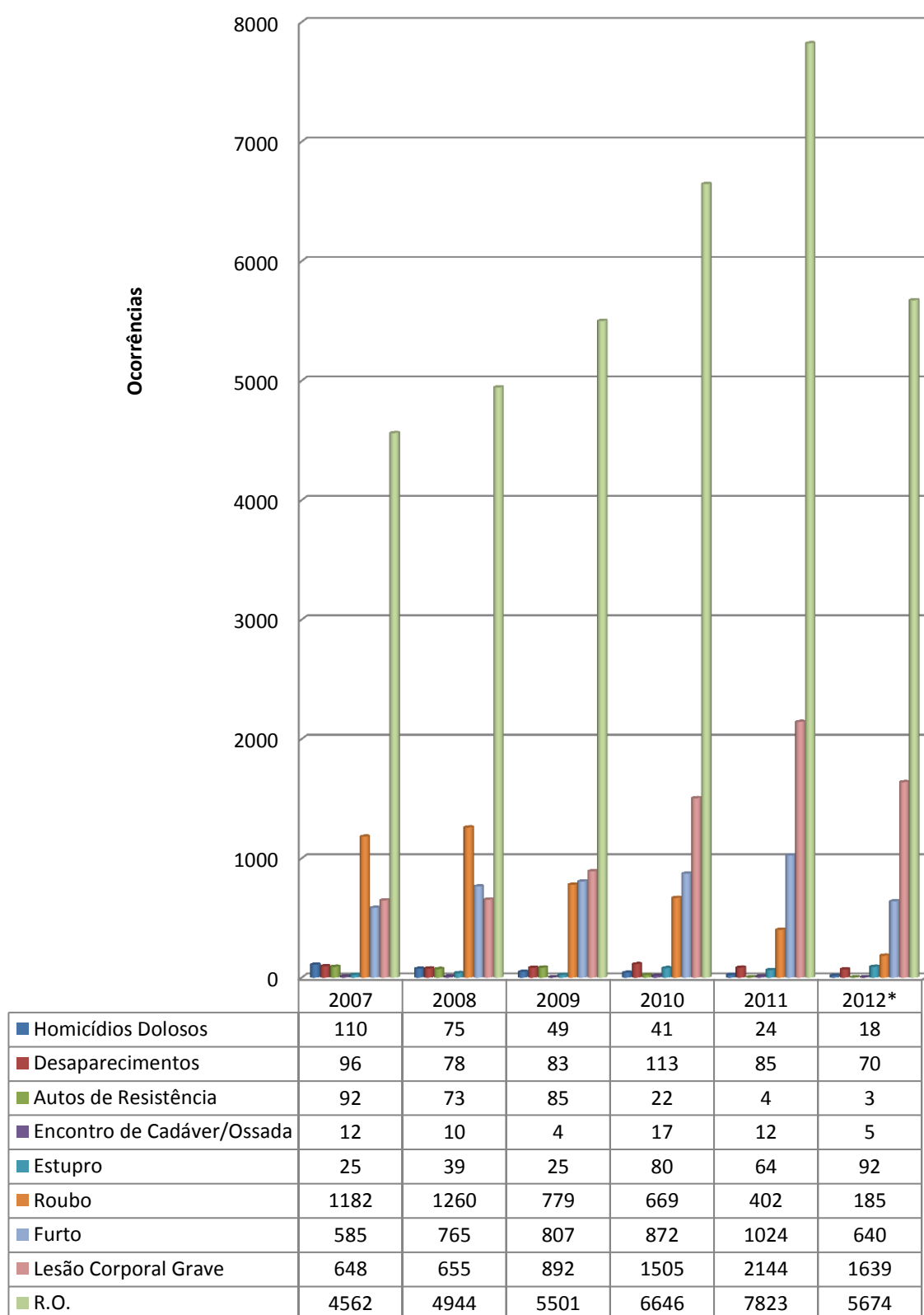
Essa inversão na estatística do crime pode estar relacionada às hipóteses de que a perda do controle territorial pelo tráfico também significou a entrada de novas regras na favela.

Com a entrada das regras impostas pelo Estado através da força policial, crimes mais comuns no restante da cidade também passam a ter ocorrências mais comuns nessas áreas. No entanto, há uma característica valorativa levantada por moradores, policiais e pesquisadores do tema, o traficante realizava a mediação de boa parte dos conflitos sociais e a tolerância com determinados crimes era muito pequena.

Destarte, pagava-se com agressões físicas e até com a vida em casos de violência doméstica contra a mulher, estupros e furtos. O grau de tolerância com relação a esses crimes era muito baixo.

Outro fator que também explica essa explosão nos registros desses casos é o aumento exponencial dos registros de ocorrência nas áreas de UPP, conforme podemos observar no Gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5: Registros de Ocorrência nas 17 primeiras UPP's



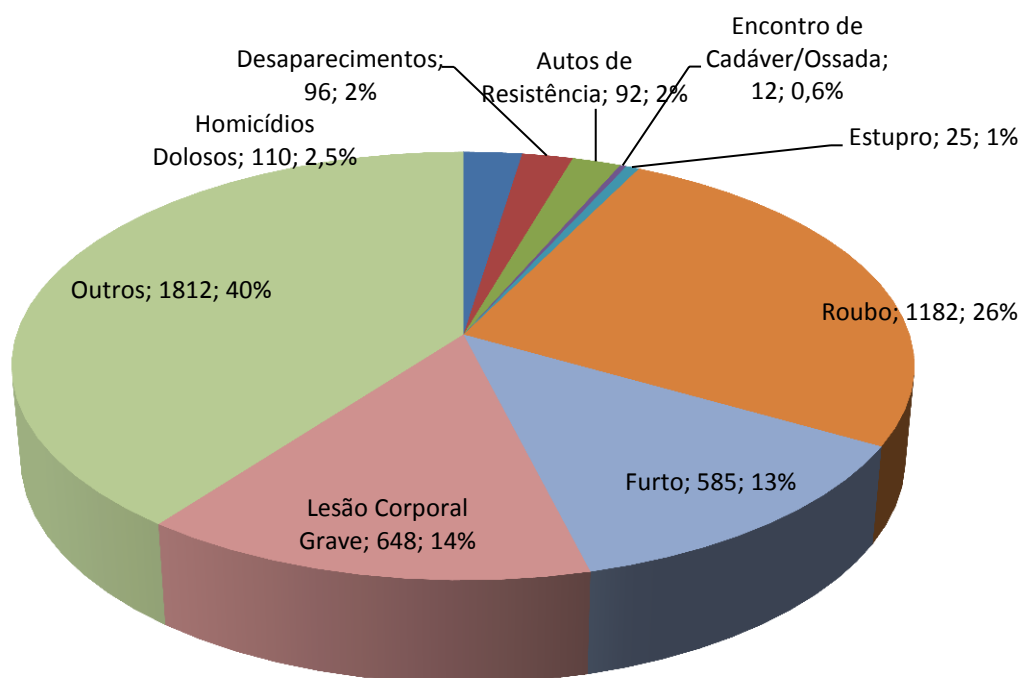
* Dados do ISP até o mês de setembro de 2012.

Da leitura do Gráfico 5, podemos afirmar que houve um forte aumento no número de Registros de Ocorrência, que quase dobraram entre 2007 e 2011. Em proporção ainda maior, quase 300% de aumento, estão as ocorrências de lesão corporal grave. Os registros de furto e estupro também quase dobraram no mesmo período.

Em proporção inversa, com uma queda de mais de 60% estão as ocorrências para os crimes de roubo, homicídio e autos de resistência.

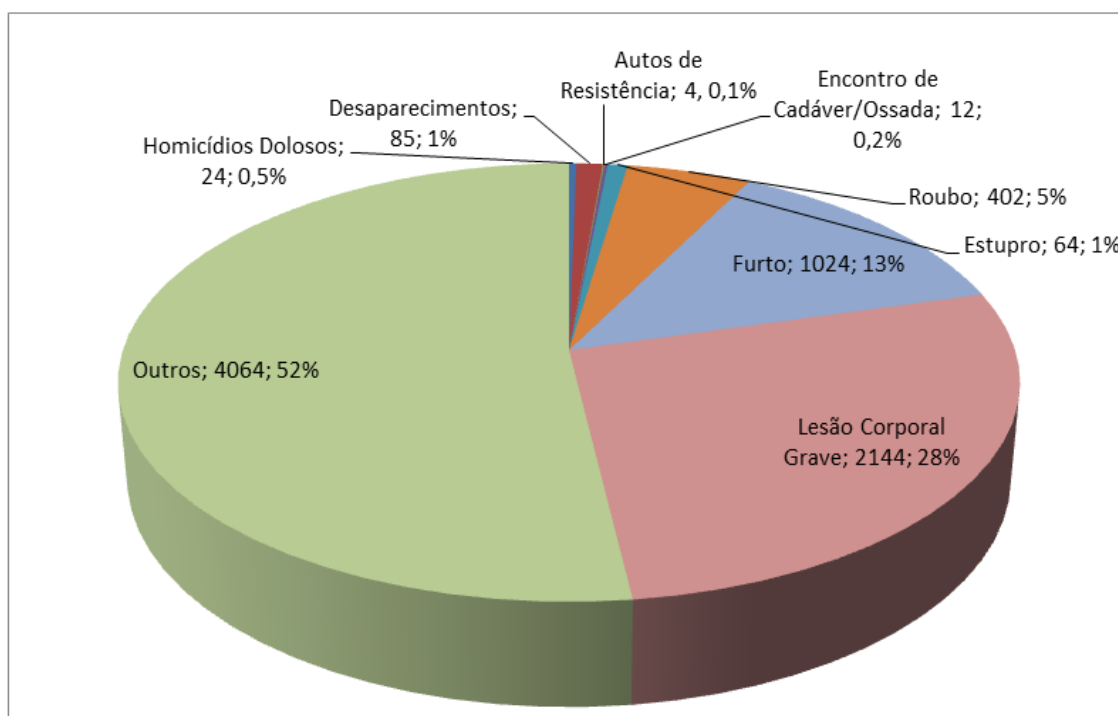
Nos Gráficos 6 e 7, temos a proporção dos registros de ocorrência nos anos de 2007 e 2011, intervalo anterior e posterior à implantação das 17 primeiras UPPs, de sorte a possibilitar a comparação entre os dois períodos.

GRÁFICO 6 – Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2007¹²⁷



¹²⁷ O gráfico é apresentado com os seguintes dados, respectivamente: Ocorrência; Quantitativo; Porcentagem.

GRÁFICO 7 – Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2011¹²⁸



Observamos, portanto, na comparação entre ambos os gráficos, que a proporção de registros de lesão corporal dobrou de 14% para 28% do total dos registros de ocorrência. Apesar de ter aumentado expressivamente em números absolutos, a ocorrência de furtos se manteve estável comparativamente à proporção de registros em 2007 e 2011.

Outros registros representavam 40% e saltaram para 52% do total. E roubos, caíram expressivamente de 26% em 2007 para 5% em 2011.

Homicídios e autos de resistência caíram de 2% para praticamente 0% no mesmo intervalo de tempo, enquanto os desaparecimentos caíram proporcionalmente de 2% para 1% do total de ocorrências.

Todavia, trabalhar com índices proporcionais pode nos levar a um erro, no que se refere às UPPs: a subnotificação do período anterior. Ou seja, havia antes uma

¹²⁸ O gráfico é apresentado com os seguintes dados, respectivamente: Ocorrência; Quantitativo; Porcentagem.

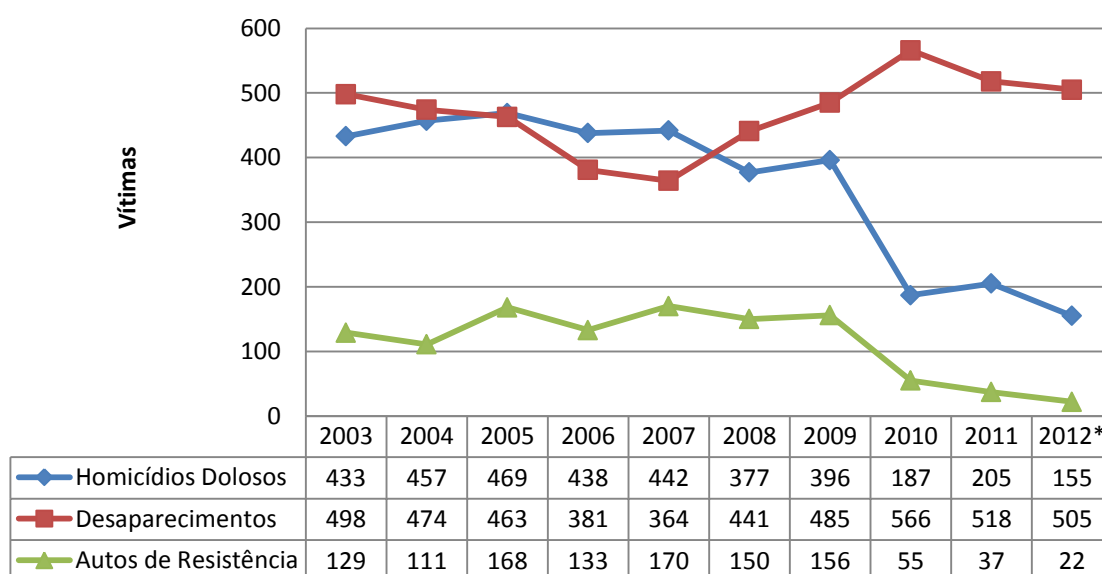
subnotificação dos casos que nos leva a crer, em um primeiro momento, que houve um aumento dos crimes, apesar da queda dos índices de letalidade.

Com a presença policial constante, começa a ocorrer uma notificação mais constante de todos os fatos típicos do cotidiano de uma favela. Com isso, há um aumento nos registros.

A análise proporcional poderia nos levar a uma melhor compreensão sobre a queda ou não de alguns índices de criminais. Porém, também pode nos levar a um erro comparativo pelo fato de o número de registros ter aumentado para questões cotidianas que sem a forte presença policial normalmente não seriam notificadas, como brigas entre vizinhos, perturbação da ordem, desacato, dentre outras.

Para mais além, trabalhamos também com dados de uma série histórica ainda maior, cobrindo 10 anos de três tipos de ocorrências: homicídios, autos de resistência e desaparecimentos. Essa estimativa do impacto na criminalidade foi realizada considerando dois tipos de unidades de análise: áreas de UPP e delegacias.

Gráfico 8: Violência nos Bairros das 17 UPP's



*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

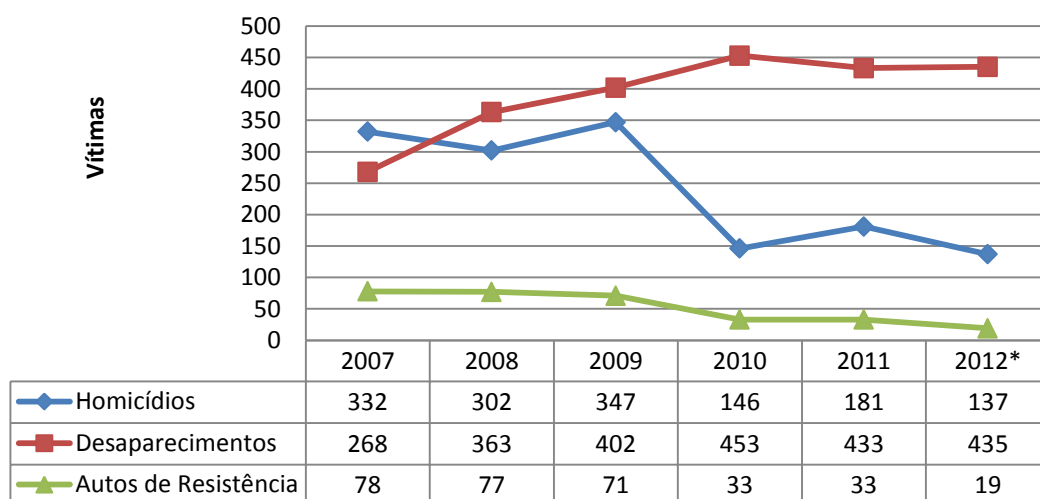
Percebemos que nos bairros que incluem as UPP's, a queda nos índices de homicídio e autos de resistência também é bastante expressiva em 2010.

Desta forma, parece-nos de fato que houve um fator decisivo para a redução nesses índices que é atribuído por alguns pesquisadores à criação das UPPs. Todavia, há

um outro fator que pode ter sido fundamental e que não foi lembrado nas pesquisas: o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM)¹²⁹.

Vemos no Gráfico a seguir que essa trajetória de queda nos índices de mortalidade por homicídio e confronto com a polícia é também acentuada nos bairros, mesmo excluindo as áreas de UPP, principalmente em 2010.

**Gráfico 9: Violência nos bairros de UPP
excluídos os Territórios Pacificados**



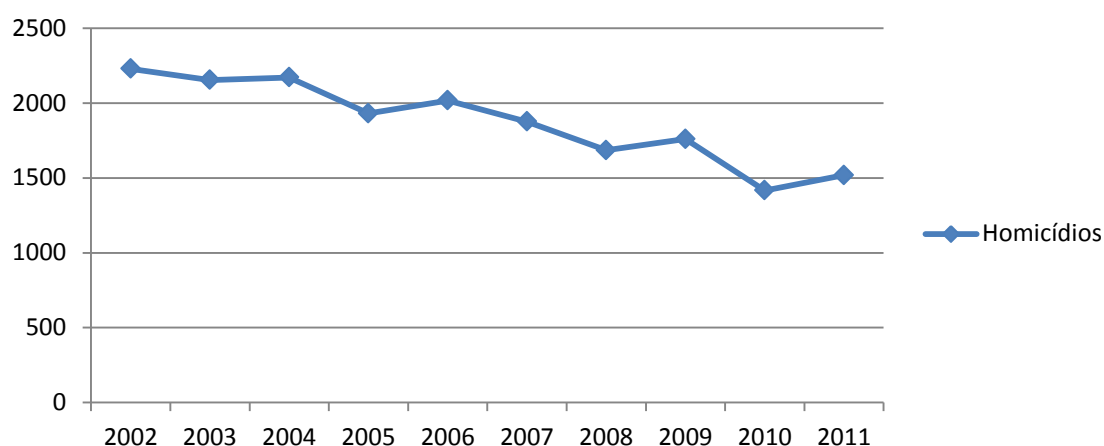
*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

¹²⁹ Criado em 2009, o Sistema Integrado de Metas (SIM) é um modelo de gestão por desempenho, desenvolvido pela Seseg, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO). Tem como principal objetivo desencadear ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime e estabelecer as metas para a redução da incidência dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade. Assim, com a implantação do SIM, a SESEG pretende, também, aprimorar o processo de integração institucional das Polícias Civil e Militar. A SESEG monitora os resultados de um sistema baseado em Indicadores Estratégicos de Criminalidade que permite a criação de metas previamente estabelecidas de acordo com delitos escolhidos. Os resultados são apurados mensalmente pelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Os dados são transformados em pontos que variam de acordo com o alcance ou não da meta estabelecida para o mês vigente, em função de um peso atribuído a cada indicador estratégico de criminalidade. As RISPs e AISPs que obtiverem maior pontuação são premiadas. Essas metas são calculadas com base no percentual de redução de cada um dos indicadores monitorados pelo sistema, aplicado sobre o desempenho do Estado, RISP e AISP, em igual período do ano anterior. São atribuídos 3 pontos para a meta atingida e nenhum ponto para o não atingimento da meta. Além disso, os pontos são ponderados, de acordo com o indicador: Letalidade Violenta tem peso 3; Roubo de Veículos tem peso 2; e Roubo de Rua tem peso 1. Através do somatório dos pontos é criado um ranking que permite classificar as RISPs e AISPs. A RISP que obtiver a maior pontuação e que tenha cumprido todas as suas metas, recebe um prêmio distinto pela primeira colocação, sendo de R\$9.000,00. As AISPs com as três melhores pontuações, desde que tenham cumprido todas as suas metas, recebem prêmios distintos, sendo de R\$9.000,00 para a 1ª colocada, de R\$ 6.000,00 para a 2ª colocada e de R\$ 4.500,00 para a 3ª colocada. As demais RISPs e AISPs que conseguirem atingir suas metas recebem a premiação no valor de R\$ 3 mil. Fonte: Portal da Secretaria de Estado de Segurança, Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeConteudo?article-id=1229317>. Acessado em: 23/12/2012.

A política das UPPs poderia ser apontada como exercendo grande influência nesses índices, já que também acabariam por influir na incidência desses crimes no seu entorno. No entanto, a queda mais acentuada, principalmente em 2010, seja nas favelas ou nos bairros, leva-nos a crer que poderia haver uma relação causal entre a criação de um sistema de metas e acompanhamento de resultados com gratificação e a queda mais acentuada nos homicídios devido ao maior controle dos indicadores estabelecidos como estratégicos por decreto¹³⁰, tais como Letalidade Violenta (que compreende Homicídio Doloso, Latrocínio, Lesão Corporal Seguida de Morte e Auto de Resistência); Roubo de Veículo e Roubo de Rua (que compreende Roubo a Transeunte, Roubo de Aparelho Celular e Roubo em Coletivo).

Observamos, por exemplo, que o número de homicídios vinha em queda na Capital do estado do Rio de Janeiro mesmo nos bairros que não receberam UPPs até 2011, conforme o Gráfico 10.

Gráfico 10: Homicídios nos bairros sem UPP

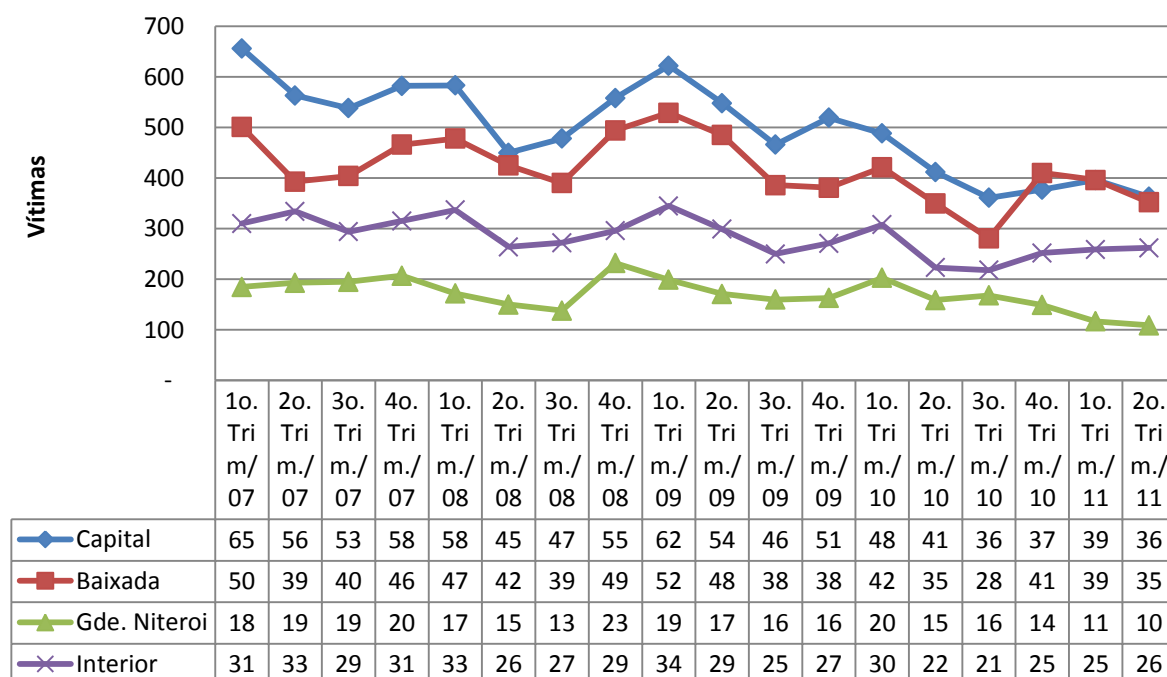


¹³⁰ O Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009, dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. A Resolução SESEG nº 305, de 13 de janeiro de 2010, Regulamenta o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto Nº 41.931, de 25/06/2009, alterada pela Resolução SESEG nº 485 DE 30 DE JUNHO DE 2011, que cria um manual de Procedimento para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados.

Na leitura do Gráfico 10, podemos ver que mesmo nos bairros que não possuíam UPPs até 2011, os homicídios estavam em trajetória de queda, porém sendo mais acentuada em 2010, quando da implantação do sistema integrado de metas da SESEG.

No Gráfico 11 a seguir, podemos observar que houve queda nos homicídios em todo o estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2011, sendo essa queda mais acentuada no ano de 2010, exatamente quando passou a ocorrer o monitoramento do

Gráfico 11: Homicídios Dolosos no Estado do Rio de Janeiro: 2007-2011 - Frequências Absolutas



sistema de metas da SESEG.

Levando-se em consideração que só há UPPs na cidade do Rio de Janeiro e que, até o fim do primeiro semestre de 2010 só havia 8 unidades do programa instaladas, sendo quase todas na Zona Sul, podemos afirmar que não há uma relação tão intensa entre a queda dos índices de homicídio e as UPPs, mas talvez essa queda possa ter sido explicada pelo monitoramento das metas que passou a ocorrer por parte da SESEG.

De certa forma, esse monitoramento poderia ter criado em algum grau mecanismos de controle da ação do policial na ponta, o que tornaria mais visível seus atos e a letalidade de suas intervenções.

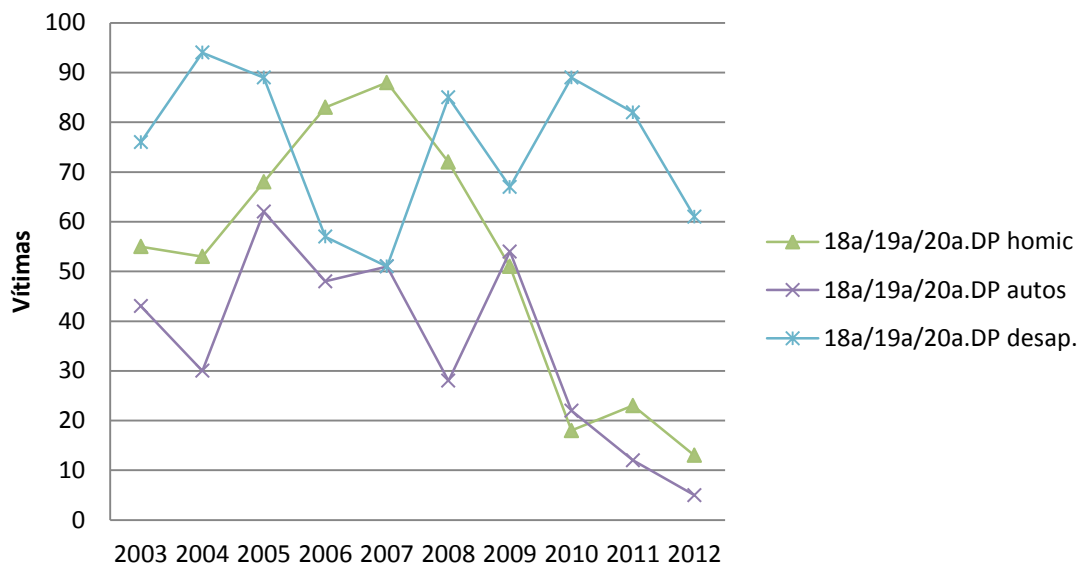
Em sentido contrário, como vimos, principalmente nos Gráficos 8 e 9, há curva ascendente para os desaparecimentos no mesmo período, alcançando seu ápice também em 2010, mesmo ano da implantação do regime de metas, tendo se estabilizado em níveis bastante elevados.

Desta forma, poderia haver uma relação entre a queda dos homicídios e o aumento dos desaparecimentos pela meta estipulada pela SESEG. Isso poderia explicar a queda abrupta nos homicídios e autos de resistência em 2010 e o aumento dos desaparecimentos, em contrapartida, no mesmo ano. Entretanto, é apenas uma hipótese a ser levantada com baixa capacidade comprobatória, tendo em vista que há inúmeros fatores que justificariam as curvas desses índices, tais como o encarceramento de determinados criminosos, a quantidade expressiva de mortos acumulada na série histórica, a campanha de desarmamento¹³¹, dentre diversos outros fatores para os quais não há dados.

Comparamos a seguir, nos gráficos 12, 13, 14 e 15, os índices de Homicídio, e Autos de Resistência com os de Desaparecimentos nas Delegacias dos entornos das UPPs por Zona da cidade do Rio de Janeiro.

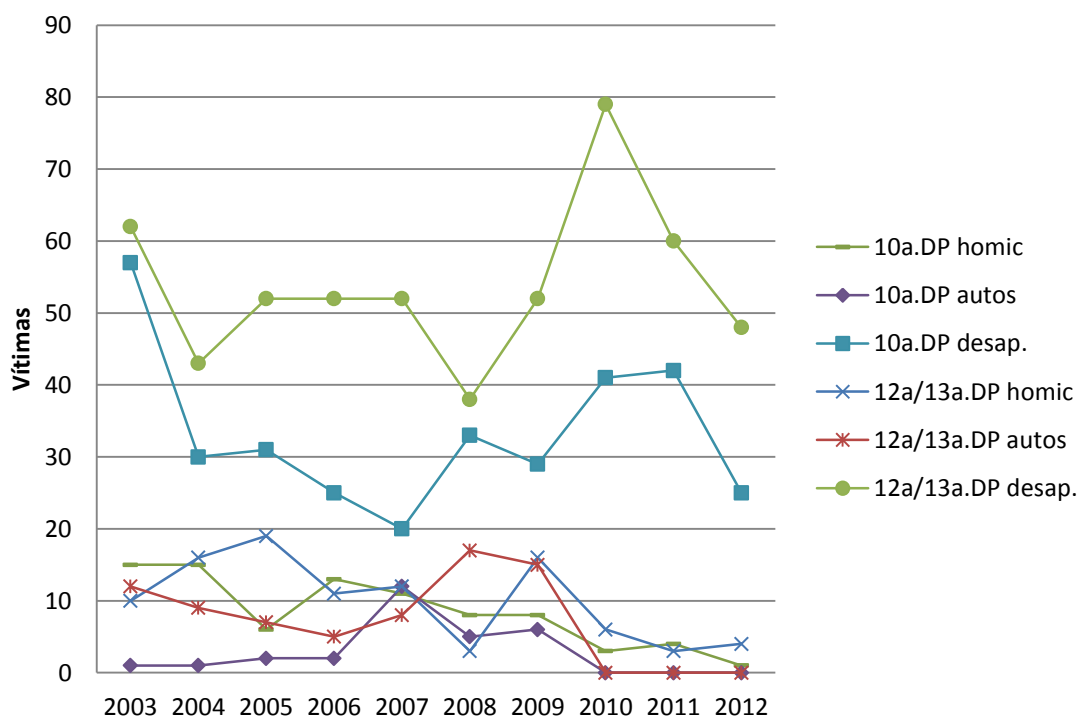
¹³¹ Importante trabalho de Daniel Cerqueira e João M. P. de Mello “Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime”, avalia o impacto da campanha de desarmamento nas mortes causadas por armas de fogo em São Paulo através de dados administrativos de registros policiais, observando a partir de 2003 uma queda de 6% nas mortes por armas de fogo em todo o estado em municípios com mais de 50 mil habitantes. Esse poderia ser um dos fatores a serem levados em conta para a queda dos homicídios no Rio de Janeiro no mesmo período.

**Gráfico 12: Homicídio/Desaparecimento -
DP Zona Norte**



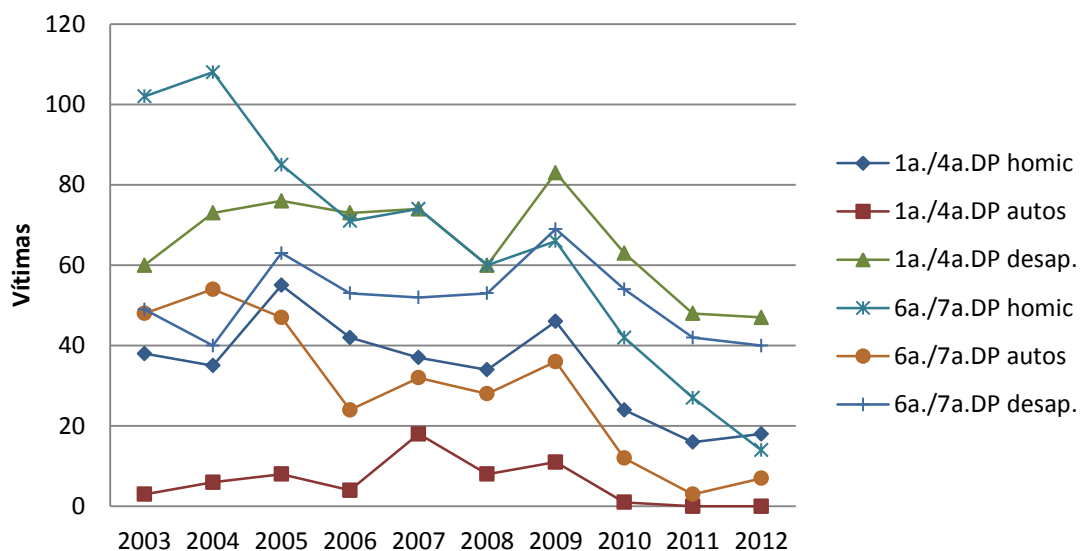
*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

**Gráfico 13: Homicídio/Desaparecimento -
DP Zona Sul**



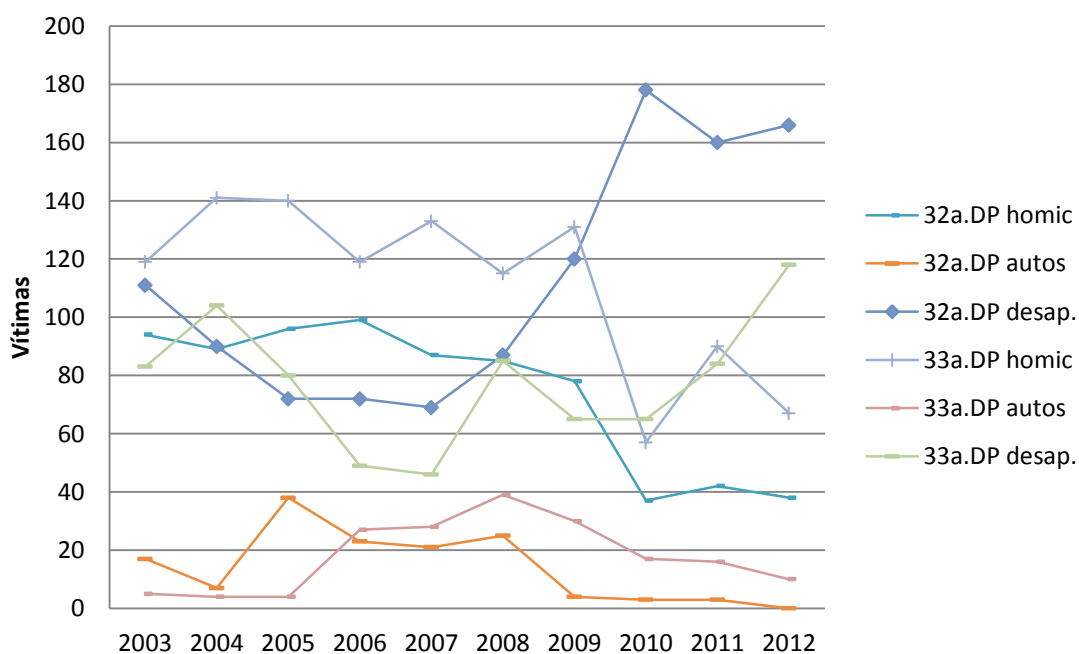
*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

**Gráfico 14: Homicídio/Desaparecimento -DP
Centro**



*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

**Gráfico 15: Homicídio/Desaparecimento -
DP Zona Oeste (Cidade de Deus/Batam)**



*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

Ao realizarmos a leitura dos gráficos acima, observamos que, à exceção das Delegacias de Polícia do Centro, em todas as regiões, a curva de desaparecimentos é inversamente proporcional a de autos de resistência, denotando uma correlação entre a queda da ocorrência desse tipo morte e o aumento dos desaparecimentos.

No período posterior a 2010, vemos em boa parte das regiões, à exceção da 32a. Delegacia de Polícia (Cidade de Deus), que a curva de desaparecimentos cai, nos levando a crer que estaria seguindo a tendência das demais, porém permanecendo em níveis ainda bastante altos. Todavia, como os dados de 2012 não estão completos, faltando contabilizar o mês de dezembro, e tendo em vista o curto intervalo de queda, não podemos precisar se isso é uma tendência de fato, uma acomodação ou uma variação na série histórica.

Apesar de todas as hipóteses levantadas, todos os dados nos levam a crer que as UPPs tiveram uma influência positiva na queda dos principais índices, ajudando na consecução das metas estipuladas pela Secretaria de Segurança. Entretanto, não podemos afirmar que essa política teria sido fundamental para isso. Parece-nos que há uma complexidade muito maior de diversos fatores, tendo provavelmente o Sistema Integrado de Metas da SESEG como o mais determinante para o êxito na redução da criminalidade violenta mais aparente.

9.1 A pesquisa ‘Os Donos do Morro’: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro¹³².

¹³² Pesquisa realizada sob coordenação de Ignácio Cano/LAV que levava em consideração dados quantitativos e entrevistas nas 13 primeiras áreas de UPP. Assim como na nossa pesquisa, parte importante do trabalho produzido pelo LAV foi realizado a partir do banco de dados de todos os Registros de Ocorrência da Polícia Civil na cidade do Rio de Janeiro, para determinados crimes, obtido junto ao ISP. Trabalhou-se com a programação (software) que o ISP usa para selecionar, dentro deste banco de ocorrências, os casos correspondentes às áreas dessas 13 UPPs. Esta programação considera o nome do bairro, o nome da rua e o número da rua do local da ocorrência para identificar aquelas acontecidas dentro das áreas de UPP. A confiabilidade dos dados que apresentamos está diretamente relacionada a dos produzidos pela pesquisa do Ignácio Cano, uma vez que em cooperação técnica com o ISP, seus dados passaram por uma revisão, passando a ser divulgados após uma revisão individual de cada ocorrência,

A pesquisa realizada pelo LAV sob coordenação de Ignácio Cano, em 2012, teve como objetivo mensurar o impacto das UPPs em algumas dimensões.

Dentre as dimensões estudadas, destacou três: 1) Criminalidade (o impacto das UPPs na diminuição dos homicídios e crimes armados, apesar do aumento dos registros de ocorrência); 2) Relação da polícia com a comunidade (entrevistando policiais e moradores para entender em que medida as UPPs representam uma nova polícia ou uma continuidade dos padrões anteriores); 3) Percepção dos moradores das comunidades (com relação à sensação de segurança e incidência criminal; associativismo e participação social; atividade econômica; integração com a cidade e estigma associado às favelas).

O objetivo é conhecer em que medida o projeto das UPPs consegue influenciar a vida dos moradores, a percepção de segurança, a participação, a atividade econômica e a integração com a cidade. Desta forma, apresentamos a seguir os argumentos e a pesquisa relacionada a cada uma dessas dimensões e faremos uma breve análise comparativa com os dados que pudemos obter.

Na primeira parte da pesquisa, Ignácio Cano realiza o levantamento por vítimas de mortes violentas, através do estudo dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil no município do Rio: homicídio doloso; homicídio por auto de resistência, isto é, produto da intervenção policial; lesão corporal seguida de morte; roubo seguido de morte; estupro ou atentado violento ao pudor seguido de morte; encontro de cadáver.

Parte do pressuposto que todas as mortes violentas deveriam diminuir nas áreas de UPP, sendo que “as mortes por intervenção policial, particularmente, deveriam ser drasticamente reduzidas na medida em que não haveria mais disputas pelo território entre a polícia e as facções criminosas”(CANO, 2012).

Estudou ainda os desaparecimentos por em alguma medida ter impacto nos índices de homicídios, e demais crimes não letais como: Lesões Corporais Dolosas; Ameaças; Estupros; Roubos; Furtos; Crimes relativos a Drogas (tráfico, consumo, cultivo e compartilhamento).

O resultado final é um banco com 858 registros (13 comunidades x 66 meses), que nos permite estimar um modelo para calcular o impacto

para garantir o pertencimento às áreas definidas, selecionando assim os casos dessas UPPs de forma automatizada.

na criminalidade. A fortaleza deste desenho de pesquisa, em termos de validade interna (isto é, do grau de certeza sobre a causalidade atribuída aos efeitos observados), reside justamente no fato de que a implantação de cada UPP acontece em momentos diferentes (Cook & Campbell, 1979). Obviamente, muitos elementos contextuais podem afetar a taxa local de criminalidade, como fatos acontecidos na comunidade, efeitos de sazonalidade, eventos de grande repercussão midiática, etc. Entretanto, como a entrada das UPPs vai ocorrendo progressivamente em diversos momentos, seria extremamente improvável que seu impacto global pudesse ser atribuído a qualquer um desses elementos pontuais. (CANO, 2012).

A pesquisa aponta como resultados uma redução da violência letal associada à presença das UPPs nas delegacias pesquisadas. A taxa de mortes violentas cairia quase para 9 mortes por 100.000 habitantes nas regiões de delegacias com UPPs no entorno.

Isto significa uma redução anualizada de 108 mortes por 100.000 habitantes. Dentro dos componentes da morte violenta, caem de forma intensa tanto as mortes pela polícia quanto os homicídios dolosos, de acordo com a definição policial. Isto parece confirmar que se a redução dentro das comunidades de UPP se dá sobretudo em função da diminuição das mortes em intervenções policiais, a queda das mortes nas áreas de influência contempla com uma intensidade parecida também os homicídios convencionais.

Observa, ainda, que lesões corporais dolosas e furtos aumentam significativamente em função da presença das UPPs, apontando como motivo a falta da regulação autoritária exercida pelo dono do morro na época de domínio territorial do tráfico.

Afirma também que o impacto das UPPs no desaparecimento não é estatisticamente significativo e que, portanto, não pode ser confirmado.

Por último, propõe que o roubo apresenta um padrão peculiar, por ser interpretado que o efeito líquido da presença das UPPs tende a ser uma redução dos roubos nas suas áreas de influência, embora moderado.

O resumo destas análises usando as delegacias, conforme aponta Cano, leva às seguintes conclusões:

A presença das UPPs tende a diminuir significativamente a violência letal nas delegacias da sua região, não apenas dentro das comunidades. Esta redução, inclusive, parece um pouco diferente da ocorrida dentro das comunidades, na medida em que afeta com forte intensidade

também os homicídios dolosos normais e não apenas as mortes pela polícia. Ou seja, aparentemente as UPPs conseguem reduzir as mortes no seu entorno para além da diminuição dos confrontos armados entre a polícia e os traficantes. Há também uma redução aparente dos roubos nas delegacias com UPP, embora muito menos conclusiva. Paralelamente, a presença das UPPs parece estar associada a um aumento dos registros de vários crimes não letais nas suas respectivas delegacias, como lesões e furtos, pelos motivos já apontados. Por último, os registros de desaparecimento nas delegacias não parecem ter sido afetados pela chegada das UPPs. (CANO, 2012).

Para mais além, Cano também georreferência os principais crimes ocorridos em um raio de até 1500 metros da UPP Cidade de Deus e Macacos, comparando o período um ano antes e após a implantação das UPPs em cada uma, findando por ratificar a hipótese do grande impacto das UPPs na redução da letalidade.

Propõe ainda entrevistas com moradores de quatro áreas da cidade, sendo duas com UPP (Cidade de Deus e Macacos) e outras duas à época sem UPP (Manguinhos e Caju).

Através de entrevistas realizadas nessas quatro áreas, estuda a percepção de segurança por parte dos moradores, o impacto econômico e social (projetos, serviços e empregos), associativismo e participação social, bem como a integração com a cidade e o estigma.

Avalia que a percepção de segurança por parte dos moradores é bem positiva, tendo em vista que em áreas em que o tráfico ainda é forte, as pessoas têm medo de expor a sua opinião e até mesmo criticar a polícia. Também ressalta o temor dos moradores na possibilidade de a política das UPPs acabarem após os grandes eventos esportivos e a questão da rigidez das regras formais nas favelas, fechando bares e impedindo o baile funk. Quanto ao impacto econômico e social, observa que há comunidades que recebem muitos projetos e obras, havendo aquelas que nada têm.

Em alguns lugares, as obras públicas, os projetos sociais e as chances de emprego cresceram significativamente, enquanto a situação permanece quase inalterada em outras comunidades. Nesse sentido, os três elementos mais citados são a melhoria dos serviços urbanos e as obras de infraestrutura, a proliferação de cursos de formação para os residentes, principalmente através da parceria com o SEBRAE, o Sistema S e a FIRJAN, e as ofertas de empregos para moradores. (CANO, 2012).

No que se refere ao associativismo e à participação social, reflete sobre a captura das associações de moradores pelo movimento e a pouca mobilidade das lideranças comunitárias que permanecem em boa parte as mesmas.

Já quanto à integração com a cidade e estigma, observa que trata-se de um dos indicadores mais importantes de sucesso do programa, pois as pessoas passaram a se identificar e informar o local onde moram sem medo de discriminação.

Por fim, estuda a percepção dos policiais das UPPs através de entrevistas com 25 praças lotados em 7 UPPs: Cidade de Deus, Macacos, Tabajaras, Batam, Fallet, Borel e Providência.

Para tanto, estabelece alguns temas: 1) como os policiais vêem o projeto das UPPs - confirma o mesmo dado apresentado pela pesquisa do CESeC, revelando que boa parte dos policiais prefeririam trabalhar em batalhões, ou seja, fora das UPPs, apontando que “os policiais querem fazer policiamento de verdade”, bem como avaliando o peso das condições de trabalho e do baixo incentivo financeiro pago muitas vezes com atraso pela prefeitura; 2) o policiamento nas UPPs – observa que a estrutura das UPPs é fortemente hierarquizada, reproduzindo a lógica dos batalhões, apesar de ser subordinada a um comando descentralizado, o CPP. O policiamento ainda tem um foco muito forte na busca de pequenos traficantes, apesar de ser mais demandado para casos de conflitos cotidianos, como brigas domésticas e entre vizinhos - A impressão dos policiais é que se tratam de ocorrências que dão muito trabalho, que colocam o policial em situação desconfortável, e ainda têm um alto risco de ‘não darem em nada’, já que ‘dar em alguma coisa’ significa para eles conseguir prisões e apreensões; 3) relação entre policiais e moradores - aborda as estratégias de aproximação do policial com o morador tais como pesquisas feitas pela própria polícia para avaliar o trabalho junto à população, participar de festas e experimentar policiamentos no modelo Kobam. O desacato aparece como um termômetro da relação entre policiais e moradores por ser um crime que tipifica situações em que os cidadãos desobedecem ou resistem as determinações da autoridade, evidenciando a fragilidade dessa relação.

9.2 Comparação de dados das pesquisas.

Como vimos, Ignácio Cano estabelece uma relação de causalidade entre a instalação de UPPs e a queda da letalidade nessas áreas da cidade. Para tanto, se vale de mecanismos estatísticos, comparando a taxa de homicídios na cidade com a das áreas de UPP e calculando, a partir disso, quantas mortes poderiam estar sendo evitadas com tal política, chegando a uma redução anualizada de 108 mortes somente nas 13 primeiras UPPs.

No entanto, cremos que no campo da criminologia e estudos da violência, estabelecer relações causais pode nos induzir algumas vezes a um erro, principalmente por conta da qualidade dos dados.

Por isso, é importante sempre observarmos a complexidade de fatores que poderiam explicar os dados obtidos. Observamos que o Sistema Integrado de Metas criado pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio, poderia ser o principal fator para essa queda. Entretanto, há outros fatores que podem ter influenciado e que não temos como controlar. Uma comparação entre os dados dos crimes ocorridos dentro das próprias UPPs, como fizemos, finda por dar um panorama mais confiável, mas muito aquém de compreender toda a complexidade do processo a ponto de podermos estabelecer uma relação causal.

Cano não considerou um fator que pode ter exercido grande influência nesses índices, como o caso do sistema de metas. Assim como podemos estar deixando de observar algum outro fator que possa ter grande influência na avaliação desses índices.

Preferimos não trabalhar com relações causais, tendo em vista que há muitos elementos contextuais (tais como, fatos acontecidos na comunidade, efeitos de sazonalidade, eventos de grande repercussão midiática, campanha de desarmamento), que poderiam afetar a taxa local de criminalidade.

Desta forma, propomos complexificar a proposta, atribuindo um grau de intervenção importante para as UPPs, porém considerando o sistema de metas da Secretaria de Segurança mais determinante, em um primeiro momento, do que o processo de pacificação em si.

Para tanto, comparamos diversos delitos, observamos que a curva de autos de resistência cai mais intensamente em 2010, combinada com diversos fatores, dentre os principais a implementação de um sistema de metas para a polícia e a ampliação do programa de pacificação das comunidades.

Outro dado que é não observado pela pesquisa de Ignácio Cano é o número de desaparecimentos nessas áreas, que aumenta de forma considerável a partir de 2009, tendo seu ápice no mesmo ano em que há a implantação do sistema de metas, levando-nos a crer que poderia haver uma correlação entre queda nos registros de homicídios e autos de resistência e aumento nos registros de desaparecimentos.

Evitamos também trabalhar com taxas populacionais pelo fato de não podermos precisar o impacto populacional e nem mesmo o número de habitantes das favelas cariocas. Os dados oficiais não dão conta de explicar essa realidade, subregistrando o número de moradores dessas áreas. Por isso mesmo, preferimos trabalhar com números absolutos, tendo em vista que se há uma queda nesses números, e considerarmos o constante crescimento populacional, teremos uma queda ainda maior na conversão para taxas.

Desta forma, evitamos algumas distorções que poderiam nos levar a erros por estarmos trabalhando com faixas populacionais distintas dentro de micro-áreas da cidade.

Observamos, assim como também o fizemos, que há um aumento das lesões corporais dolosas e furtos, indicando como fator a “falta da regulação autoritária exercida pelo dono do morro na época de domínio territorial do tráfico”, conforme apontada por Cano. Neste sentido, como vimos nos gráficos 6 e 7, temos que levar em consideração o grande aumento nos registros de ocorrência, a proporção desses crimes no total de registros e a subnotificação anterior. Sabemos empiricamente que o fator indicado tem influência nos índices. No entanto, não podemos precisar seu tamanho a ponto de apontá-lo como principal fator.

Na comparação dos Gráficos 6 e 7, vimos que houve um aumento considerável em números absolutos. No entanto, da proporção de crimes registrados, os casos de furto mantiveram-se estáveis em 13% em 2007 e 2011. Os casos de lesão corporal grave duplicaram proporcionalmente de 14% em 2007 para 28% em 2011. Neste caso último caso, podemos de fato afirmar que houve um aumento mensurável sobre o total de registros. Entretanto, como não temos dados para afirmar que isso se deveu principalmente aos casos de violência doméstica, já que o gênero lesão corporal dolosa não diferencia quando se trata desse tipo de violência, também não podemos afirmar que isso se deveu de fato ao fator apontado por Ignácio Cano, apesar de termos diversos relatos de policiais e moradores nesse sentido.

Por último, propõe que o roubo apresenta um padrão peculiar relacionado à implementação das UPPs. Observamos a mesma tendência, que se aplicaria a todos os crimes de maior visibilidade nessas áreas, muito provavelmente, mas não exclusivamente, devido à maior presença policial, o que poderia estar levando a um aumento nos crimes invisíveis, incluídos os desaparecimentos.

10. A relação com a polícia.

Ao mesmo tempo em que a UPP e outras políticas levaram os índices de homicídio a praticamente zero em várias comunidades da cidade, a maior presença policial também fez com que práticas como o “esculacho” se tornassem mais frequentes.

Policiais que sem identificação passaram a aterrorizar moradores seja com revistas abusivas, usando da violência, invadindo casas para revista sem mandado judicial, cobrando “arrego” para liberar as pessoas, dentre outras práticas que geraram grande revolta nas comunidades.

Em virtude de boa parte dos incidentes ocorrerem à noite e os policiais agressores retirarem seus nomes das fardas, muitos capitães de UPP’s alegam que não conseguem apurar de fato as denúncias.

Houve ainda o fato que pudemos constatar após presenciarmos inúmeras vezes, da presença de policiais de batalhões em diversas áreas de UPP realizando policiamento, o que trouxe também denúncias de abusos de direitos, principalmente contra mototaxistas¹³³, por estes não quererem pagar arrego para os policiais de batalhões.

Somente para ilustrar algumas das situações de violência, participamos de uma reunião comunitária¹³⁴ chamada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos em que a CPP (Coordenadoria de Polícia Pacificadora) esteve presente, bem

¹³³ Os capitães de UPP instruíram os moradores para não mais pagar por qualquer serviço ilegal, cortando todos os Gato-NET das comunidades e criando pontos de mototaxi para aquele motorista que tivesse habilitação e documentos da moto.

¹³⁴ Reunião Ocorrida na Associação de Moradores do Fallet (AMAVALLET) em 05/12/2012 às 19h.

como o comandante Sérgio Stoll das Comunidades Coroa/Fallet/Fogueteiro. Foram mais de duas horas de reunião com cerca de 200 moradores, sendo a grande maioria (mais de 90%) mulheres, pois segundo relatos os homens se sentiam intimidados por serem o principal alvo dos abusos da polícia. Eis algumas das falas:

Moradora1: Eu nasci e fui criada nesta comunidade e nunca vi isso que está acontecendo aqui agora. Quero saber para que vocês vieram? Para trazer a paz ou se é para amedrontar, trazer o medo? Aqui tem mães, filhos, pessoas trabalhadoras e os policiais têm faltado com respeito. Eu tenho visto policiais passando apontando armas para as crianças. Eu tenho uma filha de 9 anos e outra de 16. Infelizmente moramos numa comunidade por necessidade e não porque queremos. Não escolhemos, mas nascemos aqui. Ou seja, meus filhos não têm mais como estarem na pracinha, na minha porta, ou ficar parado em qualquer lugar que eles [os policiais] passam apontando a arma para eles. Meu filho de 9 anos teve uma arma apontada para a sua cabeça porque estava parado em frente de casa. Para o azar do policial eu não levo desaforo. Pro meu azar, ele é autoridade. O que acontece. Eu não sou uma pessoa burra, mas também não tenho estudo suficiente para estar no lugar em que vocês estão, mas sei onde estão os meus direitos. O que que acontece. Eu estava chegando do trabalho. O meu filho estava indo para casa com eles e a minha filha correu para casa, mas o pai deles não estava em casa. Corri e perguntei o que estava acontecendo, porque estavam com a arma apontada para o meu filho e o policial começou a gritar. Então disse: o direito de vocês termina onde começa o meu. Se quer atirar e me matar, pode seguir em frente, mas como eu há várias outras mães que não têm onde deixar os filhos e só querem poder voltar pra casa e encontrar o filho da mesma forma que eu deixei. Estou esperando o dia em que a comunidade voltará a ter paz. Vocês dizem que vieram trazer a paz. Não houve. Houve desrespeito, matança, sangue e medo. (Aplausos)

Moradora2: Esses dias você passou no meu bar [referindo-se ao capitão] e perguntou o nome. Na hora respondi que meu bar não tinha nome. O que era verdade, é o meu nome. Passou um tempo, os policiais foram lá, quebraram as lâmpadas todas – ninguém me dá nada. Eu queria ter perguntado naquele dia porque você estava me perguntando se meu bar tem nome. Mas eu não perguntei. Estava tão estressada [...]. Então tá, troquei os fios, botei as lâmpadas e fiquei esperando eles voltarem. Quando voltaram eu disse, aqui você não se quebra nada não. Tenho duas filhas e chegam tarde. Aqui não tem iluminação. E vai que vocês atiram. Aí eles disseram, a gente atira e depois pergunta. [...] Eles também um dia ameaçaram meu sobrinho [...] vim correndo e disse para não bater nele. Eles responderam: bater a gente não gosta, o negócio é matar.

Moradora3: Eu queria saber que UPP é essa que invade às 6 horas da manhã a casa numa vila de casas, dizendo ter denúncia de bandidos

correndo, entendeu. Porque pra mim quem entra na casa dos outro de madrugada é bandido, assaltante. Eu queria entender que pacificação é essa que a gente se sente acuado [...] que o policial aparece de camisa branca, a paisana, em um carro preto, sequestra dois jovens de 16 e 17 anos e solta lá em Brás de Pina, todos de capuz [...] e ainda pedem de resgate 200 mil. Os garotos de 16 anos não tem idade pra ter 10, quem dirá 200 mil. Que pacificação é essa que a gente não tem mais o direito de ir e vir. Eu tenho quatro filhos pequenos. O mais velho tem 8 anos. Eu tenho que deixar ele em casa com meu filho de 9 meses pra buscar minha filha de 2 anos na escola que inclusive fica perto do batalhão que também vive aqui. Eu não sei se eu desço pra buscar meus dois menores e eles vão invadir minha casa, ou se quando eu estou voltando com ela vai ter um tiroteio. Porque quando eles matarem uma criança com tiro de fuzil na cabeça ou na testa, eles vão falar que foi o bandido. Mas até hoje não vi um bandido com fuzil. Só policiais fortemente armados como o 3720, que toca o terror na comunidade. Que pacificação é essa que não trouxe projeto social pra ninguém. No Alemão fizeram teleférico, na Rocinha tudo chegando e aqui? Fomos esquecidos por que? Não tem paisagem pros turistas vir? A partir de agora eu vou cobrar respostas e atitude. Que vocês resolvam porque a gente quer ver acontecer. (Aplausos).

Moradora4: Já que o comandante está pedindo uma data e um horário dos acontecimentos eu vou dizer. Foi no dia 12 de outubro, dia das crianças, às 8 e meia da manhã. Invadiram a minha casa, a casa da minha mãe, sem identificação, porque eles não põem identificação, tá. Entraram no prédio de dois andares, tem uma grade, tem um cadeado, ficaram escondidos dentro do prédio. Eu fui chamar a minha vizinha, eles me pararam. Mandaram calar a minha boca. Anotei os números finais. Aqui está.

Moradora5: No carnaval, dois policiais sem nome deram tiro na porta ali da igreja Assembleia de Deus, dizendo que tinha dois meliantes armados. Falei pro policial que meu filho está ali. E ele me disse, que se o seu filho levar um tiro a responsabilidade ia ser sua porque ele está no meio de vagabundo. Não tinha ninguém lá. Só crianças soltando pipa. Na segunda-feira à noite, depois daquele acontecimento horrroso daqueles tiros. O que aconteceu. Estávamos sentados na porta da nossa casa. Desceu um grupo de policiais armados, sem identificação, batendo nos moradores, dizendo que a gente está ajudando um bando de vagabundo na porta da nossa casa. Fui mais uma vez falar com o policial e ele me disse: desde quando criança fica em boca de fumo. Eu acho que o policial tem que tratar melhor as nossas crianças. Numa comunidade que não tem nada pra fazer, sem área de lazer. [...] Quando a gente ainda tenta pegar as capsulas de bala nas ruas, eles recolhem tudo para dizer que foi troca de tiros. [...] Pegaram o filho daquela senhorinha ali pelo braço, levantaram ele e balançaram perguntando um estavam os vagabundos. Como que se faz isso com uma criança de seis anos?! Eu tenho 30 anos, sou favelada, mas não sou vagabunda. Fui nascida e criada aqui na comunidade Fallet e Fogueteiro e nunca vi isso aqui. Só fui ver agora com a pacificação.

Motorista de Kombi – Na terça-feira passada, eu estava trabalhando. O Seu Carlos estava com a viatura bloqueando a rua em frente ali ao contêiner [da UPP] e não me deixava passar. Parei a Kombi, fiquei parado e esperei. Ele não deixou eu passar. Acelerei o carro e ele não deixou passar. A única coisa que eu gritei. Não xinguei ele, não desacatei ele, não ofendi ele. Disse: dá licença, está cheio de trabalhador querendo chegar em casa. Ele desceu da viatura dele e disse: desce dessa porra. Já foi pondo o dedo na minha cara, me empurrando e dizendo: eu foi te prender por desacato. Desacato? Não ofendi a sua corporação, a sua instituição e a sua farda. Não fiz nada disso. Ele queria me algemar de todo o jeito. Me meteu a porrada. Levei muita porrada. [...] Ele me enforcou e depois de algemado, ele me deu um mata-leão, me enforcou até eu desmaiar. Eu acordei algemado, dentro de uma viatura, eu sou hipertenso, meus remédios estavam na minha Kombi. Quer dizer, pra mim foi um total abuso de autoridade. Eu fui correndo pro Souza Aguiar. E fui falar com o capitão aqui, o Stoll. Você pode falar o que quiser. Aqui quem escolhe quem trabalha sou eu. Ele não é oficial nem nada, está entendendo. Isso aconteceu na terça. Fiquei quatro dias sem trabalhar. Terça que passou agora. Eu não fiz nada com ele [...] e ainda ficou me ameaçando no Souza Aguiar. Se eu quisesse registrar uma queixa, que o mundo é pequeno.

Enfim, foram inúmeros relatos de xingamentos, ofensas, intimidações, violência física, dentre outras formas de violência. Na maioria das vezes os policiais estavam sem identificação. Os moradores afirmam que metade das vezes tem policiais dos batalhões também no envolvidos.

Ainda na mesma reunião, alguns moradores insinuaram que o capitão da UPP saberia quem seriam os policiais. Em um dos relatos, uma moradora fala enfaticamente apontando para o capitão:

Moradora7 – Tem aquele policial aqui que é um covarde e nós queremos saber qual a garantia que nós vamos ter depois que o senhor [Coronel Seabra] for embora sobre esse policial, porque ele [comandante Stoll] e nada é a mesma coisa. [fortes aplausos e gritos]. Porque ele está aqui sempre fazendo essas coisas e o comando é o mesmo e até agora não mudou nada. O policial que eu estou falando é o que todo mundo está falando, é o Trakinas. A gente conhece ele como Trakinas. Ele [o comandante Stoll] conhece bem melhor.

Moradora8 – Eu estou aqui para poder falar daquele policial, o Trakinas. A gente quer saber com é o Trakinas. [...] Ele chega aqui no morro achando que é o tal. E no morro não tem só bandido não. Tem trabalhador também. Você me desculpa que a gente está nervoso, mas

é que quando a gente vai no comandante ali, ele fala: eu não sei quem é ele.

Foi muito positiva a presença do CPP na reunião, apesar de o Conselho de Direitos Humanos não ter conseguido conduzir a encaminhamentos claros, levando a muitos momentos de caos e catarse. A proposta foi de que os moradores escrevessem os relatos e os entregassem para as associações de moradores que estavam ajudando na organização da reunião.

A fala final do capitão gerou grande indignação das pessoas presentes:

Capitão Stoll (Comandante da UPP Coroa): Senhores! Boa noite. Para aqueles que não me conhecem ainda, eu sou o capitão Stoll, comandante da UPP Coroa. Estou no comando do UPP há um ano e três meses. Um ano e três meses daqui a uma semana. Quarta-feira. Desde que eu assumi o comando da UPP, o que eu percebo na comunidade. Diversas ocasiões e ocorrência. Vão populares, jogam pedras no meu contêiner. Como os senhores falam, respeito e consideração é uma via de mão dupla. Isso eu falei na primeira reunião quando eu estive aqui na quadra da Amavalle. Trouxe policiais da minha confiança e que já trabalharam comigo em outros batalhões. Teve muitos policiais que já trabalharam comigo em outros lugares. Conhecem muito esse terreno aqui [...] [vaia e gritos]. As prisões a abordagens que eu efetuei nessa comunidade foram conduzidas à delegacia. Teve todo o respaldo legal. Teve gente aqui que sabe, acompanhou e eu não posso falar nada. Porque de certo há outros interesses que está na lista de pagamento de outras pessoas, que não podem dar o braço a torcer. Vou dizer aos senhores que estou aqui para o cumprimento da lei. A lei será cumprida enquanto eu estiver aqui. Quando eu encontrei os garotos com 3 quilos de cocaína, foram todos conduzidos à delegacia. [gritos de indignação interrompem de vez a fala do comandante Stoll].

Entretanto, duas semanas após essa reunião o Comandante Geral das UPP's, Coronel Seabra, foi substituído pelo ex-comandante do BOPE Coronel Paulo Henrique Azevedo de Moraes, conforme noticiado pelo jornal "O Dia":

O novo comandante da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) toma posse nesta terça-feira. O escolhido pelo comandante-geral da PM, coronel Erir Ribeiro, foi o coronel Paulo Henrique Azevedo de Moraes, de 47 anos, 28 na Polícia Militar. Ele comandou por um ano e meio o Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) e esteve à frente também do 12º BPM (Niterói) e do 20º BPM (Mesquita). O

coronel atuou também como chefe do Estado-Maior do 1º Comando de Policiamento de Área e atualmente ocupava o cargo de chefe do Estado-Maior do Comando de Operações Especiais (COE). Fazem parte da CPP 28 Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e um efetivo de aproximadamente sete mil policiais.¹³⁵

Não se sabe ao certo se a substituição se deveu a essa reunião no Fallet, porém a abertura do CPP para não somente discutir o assunto com os moradores como indicar todos os canais de denúncia e ainda levantar uma lista de relatos juntamente com o Conselho de Direitos Humanos pode ser encarada como um avanço significativo na relação da Polícia com os moradores.

Também após essa reunião, o comandante da UPP Coroa foi removido para a UPP Chapéu Mangueira/Babilônia, no Leme, tida como área pouco problemática e de mais fácil gestão. Todavia, logo após a sua entrada no comando desse outro território, começaram a ocorrer tiroteios no Chapéu Mangueira, que segundo moradores se deu pela invasão de criminosos ligados ao Comando Vermelho vindos de fora da comunidade no mesmo período.

11. Os Movimentos Populares de Resistência e a proposta de Conselhos Populares de Direitos Humanos.

A morte da soldado Fabiana Aparecida de Souza em 23/07/2012, primeira soldado de uma UPP morta em serviço¹³⁶, com um tiro de fuzil na UPP Nova Brasília, serviu como um divisor de águas e estopim para diversos processos que se iniciaram.

Apenas dois dias após o episódio que levou à morte da policial, dois jovens foram executados pela polícia no Andaraí. Tivemos a oportunidade de conversar com os familiares das vítimas, bem como moradores do Borel e da Formiga logo após o incidente.

¹³⁵ Fonte: Jornal “O Dia” on line. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/novo-comandante-das-upps-toma-posse-nesta-ter%C3%A7a-feira-1.527187> . Acessado em: 18/12/2012.

¹³⁶ Fonte: Jornal “O Globo”, 27/07/2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/07/soldado-morre-baleada-em-ataque-uma-das-upp-do-alemao-diz-pm.html>

O que mais foi repetido, seja pelos familiares ou mesmo por moradores dessas regiões, era que havia relação entre as mortes dos jovens e a da policial, em uma espécie de revide da polícia¹³⁷. Perguntavam: O que uma policial morta no Alemão tem a ver com nossos jovens aqui?

Policiais da UPP passaram alguns dias intimidando os familiares das vítimas, zombando das mortes e afirmando que isso que acontecia com quem era traficante. A mãe do Jean, um dos meninos mortos pela polícia, estaria sendo procurada pela polícia¹³⁸ por ser uma das gerentes do tráfico no local, isso pode ter sido um dos motivos dessas provocações.

Após esse incidente, houve mais tiroteios no Complexo do Alemão. Como consequência disso, foram intensificados os toque de recolher já existentes em todas as comunidades da Zona Norte até então ocupadas pela polícia. Segundo relatos de policiais, o tráfico estaria se reorganizando e essas medidas eram para trazer segurança a todos. Todavia, os relatos de violência policial aumentaram bastante também nesse período, de sorte a serem levados casos para o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH-RJ), o que culminou na reunião com o CPP no Fallet sobre essa temática, como vimos.

Juntamente com essas denúncias, surgem movimentos de resistência, principalmente no Borel e no Alemão denominados Ocupa Borel¹³⁹ e Ocupa Alemão.

Diante da violência policial e dos constantes toques de recolher impostos pela polícia a partir das 21h, moradores do Borel e do Alemão resolveram ocupar suas comunidades na noite de 05/12/2012, mesma data em que ocorreu a reunião no Fallet com o CPP e p CEDDH-RJ, realizando vigília e com uma intensa programação cultural. Nenhum incidente foi registrado nesse dia e o evento ocorreu com o apoio da própria polícia.

¹³⁷ Essas informações nos parecem verossímeis, tendo em vista o *ethos* policial altamente corporativo que em outras situações gerou muitas mortes em diversas ações de enfrentamento com um viés claramente revanchista.

¹³⁸ Fonte: Jornal “Extra”, 29/07/2012. Disponível em: <http://extra.globo.com/casos-de-policia/policia-tenta-prender-mae-de-jovem-morto-no-andara-durante-enterro-do-filho-5604926.html>

¹³⁹ Ação iniciada por algumas lideranças comunitárias do Borel em forte referência às ocupações da Praça Tahrir, no Cairo, e em forte alusão à campanha de Marcelo Freixo à prefeitura do Rio de Janeiro, que remetia ao movimento de libertação do povo árabe conhecido como primavera árabe, e na campanha eleitoral primavera carioca. Noticiado pelo jornal o dia em 06/12/2012. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/moradores-do-borel-contra-toque-de-recolher-1.523023>

Nesse mesmo período, estava se encerrando o Plano de Formação em Direitos Humanos na comunidade do Borel, promovido pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), através do programa Territórios da Paz, envolvendo moradores e policiais, em uma tentativa de conciliação e mediação dos conflitos existentes entre ambas as partes.

O ideia veio da equipe de gestão social do programa Territórios da Paz que atuava no Borel, sob coordenação da gestora social Anelise Froes, em parceria com a Superintendência de Direitos Humanos, à época coordenada pela Defensora Pública Andrea Sepúlveda.

Pudemos acompanhar a formação desde o surgimento da ideia, ainda em 2011, após relatos de abusos por parte de policiais e os gargalos para o escoamento dessas demandas, tendo em vista o medo dos moradores em denunciarem.

Como forma de reduzir a conflitualidade com a polícia e informar aos moradores sobre seus direitos, bem como os caminhos de escoamento de denúncias, o curso teve duas turmas, uma com moradores (com cerca de 60 inscritos) e outra com policiais (com cerca de 30 inscritos). Ambas se encontravam somente na abertura, no meio do curso e em sua conclusão.

Por conta dos movimentos de resistência, o encerramento do curso acabou por ser adiado em uma semana, sendo realizado no dia 12/12/12 no CIEP do Borel¹⁴⁰.

A proposta inicial era a de que fossem realizadas algumas atividades entre policiais e moradores, com a formação de grupos focais para discutir três principais eixos: direitos, deveres e acesso à justiça. A ideia era sair da reunião com um pacto entre moradores e policiais.

Ao longo do curso, tomamos nota de muitas das falas de moradores e policiais. Como proposta, devolvemos muitas dessas falas, sem identificá-las para os mesmos, pedindo que identificassem o interlocutor. Eis algumas das falas anotadas ao longo do curso:

¹⁴⁰ Neste último encontro, estavam presentes 11 policiais e 22 moradores. Na mesa estavam 11 pessoas: 3 da defensoria pública; Subsecretária de Ensino e Pesquisa da SESEG; Subsecretária de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos; Representante da Superintendência de Direitos da Mulher; 3 pessoas da Superintendência de Territórios da SEASDH; Capitão Amaral; e Soldado Eduardo, Marlene e Sonia (moradoras), que compareceram a todas as aulas do curso, que teve duração de 8 meses, tendo um encontro por mês.

Policial da UPP 1- Não é função da polícia fazer tudo. Espero que cada projeto que vem para cá venha pra somar. A comunidade tá precisando saber o valor de um voto, que não é excluída, embora pense que é, que pode muito mais do que sabe.

Moradora 1 - vocês cresceram num esquema de ameaça e de medo muito grande. Mas isso não é normal. A garantia da paz e da liberdade, dos seus direitos não pode acontecer dessa forma. E você tem esse policial que foi treinado para invadir atirando e batendo nas comunidades. Eles não estão preparados para a pacificação. O policial só cumpre ordem. Mas isso não é diferente da professora que confere ponto a quem ficar ou não. Vocês têm direito a reivindicar, mas tem de fazê-lo entendendo. O ônus da vida normal é lenta, burocrática, ineficiente, tudo o que o Estado é. Mas é muito melhor que antes.

Moradora 2 - Quero falar da violência de ambas as partes. Do funk cheio de palavrão que toca até de manhã e ninguém desliga. E tem senhora com remédio controlado. Temos que ouvir um monte de coisa ruim. Isso também é uma violência.

Policial da UPP 2 – O que eu vejo aqui é que a comunidade está separada do asfalto, mas que é importante vocês verem a força que tem porque é ano de eleição.

Moradora 3 – A gente não denuncia porque a gente conhece o viciado e não acha legal o que está acontecendo quando o policial aborda esse jovem.

Policial da UPP 3 – quando o caso do usuário chega na UPP é porque já está numa situação limite, em que já houve furto ou briga. As pessoas não sabem que a clínica da família atende e encaminha.

Policial da UPP 4 – o traficante tem pai, mãe, namorada, mas ninguém denuncia. Fica muito difícil a polícia fazer a parte dela assim.

Moradora 4 – A gente cresceu achando que a polícia era nossa inimiga. Quanta gente a gente conheceu que morreu pela polícia ou por namorar policial, etc. Isso ocorreu em 30 anos. Muito difícil mudar isso.

Policial da UPP 5 – Qual o grau de confiança no policial da UPP? Até que ponto confiamos no policial para poder denunciar? Até que ponto vocês confiam mais na UPP do que na outra polícia?

Moradora 5 – Os policiais da área de aproximação que andam mais contigo podiam rodar mais as comunidades. Isso ajudaria o socialismo nas tropas, evitando abusos dos outros

De todas as falas, somente a primeira foi identificada de forma correta pelos moradores como proveniente da polícia. Ou seja, observamos uma certa proximidade nos discursos que poderia ser melhor trabalhada como ponto de inflexão para ambas as partes.

No entanto, apesar dos grupos focais e da tentativa de pactuação, muitos dos encaminhamentos não puderam ser levados a cabo por falta de tempo, tendo sido entregue no final da dinâmica uma carta escrita por lideranças do Borel, em decorrência do Movimento Ocupa Borel, reconhecendo os avanços da UPP, pedindo a permanência do Comandante da UPP, e o apoio para a criação de um núcleo de direitos humanos na comunidade.

Após essa carta, a SEASDH está propondo a criação de Conselhos Populares de Direitos Humanos, de sorte a organizar a população local e definir canais de escoamento de denúncias. A proposta ainda está sendo discutida pelos moradores através da Rede Comunitária do Borel¹⁴¹.

12. Considerações finais.

O processo de pacificação das favelas cariocas se trata de uma política complexa e de difícil avaliação em seu impacto. Diversos fatores como o ethos policial, modelos de policiamento comunitário, a implantação de um sistema de metas pela SESEG, a convocação de policiais recém formados para atuarem nessas áreas, o enfraquecimento do tráfico de drogas, dentre muitos outros fatores, tais como sazonalidade, questões culturais locais, etc., tiveram influência na queda de alguns índices de criminalidade, principalmente os de letalidade, e no aumento de outros.

¹⁴¹ Rede de dezenas de entidades de base comunitária, algumas associações de moradores e moradores com forte liderança local, que reivindica a legitimidade para a negociação/condução das políticas públicas no Borel, tendo em vista a falta de legitimidade da associação de moradores do Borel.

Vimos neste capítulo que a maior influência na queda da letalidade pode ter vindo da implantação do sistema de metas pela Secretaria de Segurança em janeiro de 2010 e não das UPPs, que influenciou em menor grau, já que poucas comunidades contavam com essa intervenção policial e a queda em 2010 é visível em todo o estado do Rio de Janeiro.

Propomos uma leitura dos dados que complexifique a realidade e compreenda que as UPPs tiveram um papel importante, mas que não teriam sido o fator crucial para a queda nos principais índices de criminalidade.

Tal complexificação é evidenciada através da forma pela qual trabalhamos o tema durante o capítulo, propondo um estudo sobre o processo de pacificação através de dados estatísticos, entrevistas, reuniões comunitárias, artigos de jornal, pesquisa bibliográfica e fornecimento de indicadores que poderiam ter levado ao “êxito” da política pública de segurança.

Neste sentido, levantamos a seguinte questão: o sistema de metas da SESEG teve uma influência mais marcante na redução dos principais índices de criminais?

Os dados com os quais trabalhamos nos indicam que sim, embora não se possa precisar a influência das UPPs e demais fatores nesses índices. De qualquer forma, essa política poderia ser encarada como um indicador interessante para se trabalhar as demais políticas públicas, pois houve um foco apontado pela SESEG a ser atacado e as metas que foram perseguidas, por serem bem objetivas, puderam ser atacadas e na maioria das vezes alcançadas.

Desta forma, o estabelecimento de um foco e um direcionamento para as ações da SESEG foi importante para se alcançar a queda nos principais índices criminais registrados no Rio de Janeiro dentro da série histórica estudada.

Fica evidente a importância de indicadores para que haja um direcionamento eficaz nas políticas públicas. Esses indicadores devem servir para se fixar uma meta a ser alcançada e que direcionaria boa parte das políticas governamentais nas diversas esferas federativas.

Pudemos observar que exatamente pela falta de direcionamento, as demais políticas públicas nas áreas pacificadas não tem impactado de maneira a de fato transformar a realidade local.

Destarte, a fixação de metas, assim como foi feito pela SESEG, poderia ajudar na integração das políticas sociais nos territórios, inclusive direcionando as ações das

entidades de base comunitária para a consecução da mesma meta que a proposta pelo Estado.

O direcionamento das políticas sociais nas áreas pacificadas depende de uma política de Estado que defina metas a serem alcançadas e que possam ser controladas, assim como ocorreu com o sistema de metas da SESEG?

Capítulo IV – Políticas Sociais em Territórios Pacificados

A definição do termo políticas sociais é por vezes impreciso e problemático. Normalmente são consideradas como políticas sociais todas as intervenções públicas nas áreas de educação, saúde, seguridade e assistência social. Por vezes, intervenções nas áreas de habitação e emprego também são incluídas.

Na Constituição Federal de 1988, há todo um rol de direitos sociais definidos que incluem em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

No entanto, teóricos do direito apontam para o critério da equidade como norteador para as políticas sociais, que devem ter como foco garantir a igualdade de oportunidades e uma justiça distributiva (RAWLS, 2000).

No estudo das políticas sociais, Reynaldo Fernandes e Elaine Pazello¹⁴², também caracterizam a equidade como elemento-chave para a caracterização das políticas sociais que devem ser entendidas como políticas de transferências para corrigir distorções de mercado. Propomos também utilizar essa conceituação ao trabalharmos com o termo política social, por crermos ser mais abrangente a incluir as diversas formas de intervenção pública que vêm sendo desenvolvidas, principalmente no plano das políticas assistenciais¹⁴³.

Os critérios utilizados para avaliar as políticas sociais podem ser divididos em pelo menos três grupos: custos de implementação e execução; focalização; e impacto do programa (FERNANDES & PAZELLO, 2001).

Os custos de implementação e execução de uma política social deve levar em consideração custos administrativos (de fácil mensuração e alocados para a manutenção

¹⁴² FERNANDES, R.; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação de Políticas Sociais: Incentivos Adversos, Focalização e Impacto. In: Lisboa, M. B; Menezes- Filho. (Org.). Microeconomia e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001, p. 151-171.

¹⁴³ Não excluimos aqui os critérios de justiça distributiva e igualdade de oportunidades que evoca na maioria das vezes a ideia de universalização de serviços como saúde e educação, dentre os “direitos de cidadania”.

de um programa social em seu aspecto gerencial) e de incentivos (para a entrada em um programa social).

A focalização se refere ao público-alvo de uma política de transferência. Uma política social focalizada pode ser preferível a uma política de universalização de benefícios quanto se busca o aumento do bem-estar de determinado grupo considerado carente, ou seja, uma política de caráter universalista pode ser demasiadamente custosa e não alcançar qualquer efetividade passível de mensuração.

Para que uma focalização alcance de fato seu público-alvo promovendo uma política de transferência, três mecanismos devem ser observados: “categórico”, “*means-tested*”/“*proxy means-tested*” e “auto-seleção”¹⁴⁴.

O método “categórico” identifica como beneficiários os indivíduos de um grupo, como uma área geográfica, por exemplo (focalização geográfica). Uma política social voltada para territórios pacificados levaria em consideração essa focalização para que se procedesse à avaliação de impacto quanto à sua política de transferência proposta.

O mecanismo “*means-tested*” leva em consideração a renda familiar como critério distributivo. Caso a renda não seja facilmente identificada, enquanto critério, trabalhar-se-ia com outros fatores que pudessem ajudar a determinar essa variável (“*proxy means-tested*”). Temos neste caso políticas de transferência de renda como o Bolsa Família que identifica o critério renda como condição de entrada e saída do programa.

Já o mecanismo de “auto-seleção” seria utilizado em políticas universalizadas em que se pretendesse atingir ao público-alvo desestimulando a entrada dos menos necessitados através de entraves burocráticos ou elevados custos tributários para a entrada no programa. Este método de focalização seria utilizado em casos em que não há como se delimitar um público-alvo por conta da grande probabilidade de incentivos adversos.

Para Fernandes e Pazello (2001), tanto os mecanismos categórico e de auto-seleção podem estar sujeitos a dois tipos de erros: excluir do programa pessoas pertencentes ao público-alvo (ineficiência no alcance); e incluir no programa pessoas

¹⁴⁴ LEGOVINI, Arianna. “Targeting methods for social programs”, Inter-American Development Bank, Poverty and Inequality Technical Notes, n. 1, 1999.

não pertencentes ao público-alvo (vazamento do programa). Sendo que melhorar a capacidade de discriminação do público-alvo tende a aumentar os custos administrativos do programa, anulando ganhos de eficiência que poderiam ser obtidos ao se tentar corrigir tais distorções.

Desta forma, a avaliação de impacto de programas sociais que não envolvem transferências diretas de renda ou bens de consumo, pode se configurar como um grande desafio, pois a forma de avaliação seria a basicamente prescrita por organismos internacionais como o Banco Mundial, conforme vimos no capítulo II, em que se estuda um grupo de tratamento em comparação (que recebeu determinado programa) com um grupo de controle (que não recebeu o programa). Há, portanto, diversas variáveis que poderiam influenciar a formação dos indicadores, pois nada garante que um grupo possa estar influenciado pelo outro.

Utilizemos como exemplo a política das UPPs. Se avaliarmos o grupo de tratamento impactado por essa política pública, as áreas que receberam UPP, veremos que houve uma redução em boa parte dos índices de letalidade. Entretanto, como vimos no capítulo anterior, é observada uma queda nos índices de homicídios em todo o estado do Rio de Janeiro no mesmo período. Como avaliar se essa política por si só seria eficaz ou mesmo o seu impacto sobre as demais áreas, como a Baixada Fluminense, que registrou um aumento nessas ocorrências em comparação com 2010? Não há como se precisar o impacto dessa política, o que nos levou a considerar um outro fator como relevante, e que poderia explicar em parte a queda nos homicídios, o sistema integrado de metas.

De qualquer forma, a focalização se apresenta como mecanismo importante na efetividade de uma política social, pois sem ela podemos ter metas e direcionamento sem que haja um público-alvo a ser impactado pela política.

Para melhor entender o que estamos propondo, resgatamos um texto de Carlos Aguiar de Medeiros escrito em 1989 sobre os impactos sociais da crise econômica, políticas sociais e transição democrática¹⁴⁵, propondo discutir estratégias que interferissem sobre os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais.

¹⁴⁵ MEDEIROS, Carlos Aguiar. Os Impactos da Crise Econômica, políticas sociais e transição democrática. In Revista de Administração Pública, 23 (3), Rio de Janeiro, Maio/Julho, 1989.

Em seu texto, aponta a estratégia definida pelo Governo Sarney de um plano de metas de longo prazo denominado “Brasil 2000” para a elevação da renda *per capita* dos 20% mais pobres que se encontrava na casa dos US\$ 213,00 até alcançar o patamar dos US\$ 800,00 *per capita* no ano 2000.

Não precisamos nem mesmo apresentar dados para que possamos afirmar que essa meta não foi alcançada. Muito por conta da focalização que exigia um custo financeiro muito elevado para atingir a parcela da população almejada pela política, porém não podemos descartar a falta de direcionamento como fator, uma vez que não havia um engajamento político de fato que efetivasse essa política, tirando-a do papel.

Neste capítulo estudaremos a implementação das políticas sociais nos territórios pacificados, que ocorreu através de programas de gestão social nessas áreas da cidade. Trataremos também da importância do direcionamento como elemento para a efetividade de políticas sociais. Resgataremos as discussões sobre associativismo e formação de capital social para entendermos o grau organizacional das favelas pacificadas e o possível impacto que as políticas sociais poderiam estar gerando sobre as formas de organização associativa.

Veremos também quais são as demandas comunitárias por serviços mais recorrentes e a importância dos programas de gestão social para o escoamento dessas demandas. Para tanto, avaliaremos as metodologias de ação e as teorias que embasam a atuação.

Faremos ainda uma breve comparação entre o modelo proposto por Medellín para a redução de homicídios e o do Rio de Janeiro, de sorte a compreender porque não devemos utilizar tal modelo como base para o desenvolvimento de políticas sociais no caso carioca.

Estudaremos ainda o Projeto Rio +20 Comunidades e os desdobramentos posteriores que geraram grande mobilização e engajamento comunitário que estaria se traduzindo na formação de um capital social.

Por fim, estudaremos a proposta de inclusão sócio-produtiva proposta pelo Instituto Nacional de Altos Estudos, através do Fórum Nacional, como consequência de uma falta de direcionamento das políticas sociais para as favelas cariocas, de sorte a levar a uma baixa efetividade, mesmo que com maior articulação institucional, dos projetos, ajudando principalmente na reprodução dos agentes e lideranças comunitários.

1. O direcionamento como elemento para a efetividade de políticas sociais.

Resgatamos aqui a proposta do Triângulo de Governo (MATUS, 1995) que ajuda a explicar o planejamento e a efetividade de uma política pública, atribuindo-se, para tanto, três fatores cumulativos (como vértices de um triângulo): projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade¹⁴⁶.

Propomos um quarto elemento, externo a esses fatores e determinante para a efetividade de uma política pública: direcionamento. Ou seja, a capacidade política de implementação de metas e controle de sua realização através do convencimento, de setores ou toda a burocracia estatal, da importância de sua implementação. Propomos que o direcionamento vincula um projeto de governo à sua execução, garante a governabilidade e consegue mobilizar a capacidade de governo. Portanto, o direcionamento é essencial para a efetividade de uma política pública.

Jorge Neves e Diogo Helal¹⁴⁷, ao avaliar o sucesso relativo do programa Bolsa Família, atribui dois fatores como fundamentais para a sua compreensão: o contexto favorável para a formação de preferência e o insulamento burocrático¹⁴⁸.

No entanto, se observarmos a formação do Estado burocrático no Brasil, através da proposta do universalismo de procedimentos em Vargas (NUNES, 1997), não conseguiremos observar como o insulamento burocrático poderia ter sido determinante para a efetividade do programa Bolsa Família. Nesse sentido, Edson Nunes¹⁴⁹, ao estudar a relação entre clientelismo e insulamento burocrático no Brasil, afirma que o

¹⁴⁶ Cf. teoria do triângulo de governo exposta no Capítulo II deste trabalho.

¹⁴⁷ NEVES, Jorge A.B. e HELAL, Diogo H. “Como Pode Ter Dado Certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do bolsa família” In FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge A.B. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. PUC Minas – Belo Horizonte: 2007.

¹⁴⁸ As preferências seriam gosto ou desejo de atuação ética e podem ser determinadas de forma exógena (através de uma ação racional) ou endógena (em que são avaliados variáveis causais socioeconômicas para a sua construção moral). Desta forma, argumenta que as preferências levadas ao plano coletivo (um padrão de preferências) formariam um associativismo. Ou seja, teríamos como fatores para o sucesso do do Bolsa Família, o insulamento burocrático, que geraria uma racionalização da ação do Estado de sorte a segmentar e profissionalizar a sua atuação, e a racionalidade das preferências coletivas, que se expressariam através de uma “racionalidade ecológica”, em que o comportamento cooperativo seria racional, sendo resultado do processo evolutivo da humanidade. Desta forma, compreende que a centralização distribuição dos benefícios pela Caixa Econômica Federal e o cadastramento nos municípios, seguindo a proposta da racionalidade ecológica do comportamento cooperativo, explicaria a efetividade e a eficiência do programa Bolsa Família no Brasil.

¹⁴⁹ NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. ENAP/Zahar, 1997.

sistema das ilhas de excelência foi a base para boa parte das relações clientelistas entre Estado e sociedade, desenvolvidas no Brasil, pois para conseguir apoio da burocracia estatal era necessário que o político a convencesse de suas metas propostas.

No caso do Bolsa Família, parece-nos que o que ocorreu foi exatamente isso, pois a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não seria suficiente para a implantação do programa. Era necessário que fossem estabelecidas metas e focalizações (FERNANDES & PAZELLO, 2001) que pudessem ser controladas pelo governo federal, mas que dependeriam da adesão dos estados e municípios.

A distribuição dos cartões pela Caixa Econômica Federal (CEF) seria essencial para que não houvesse interrupções e desvios no pagamento. Entretanto, as metas estipuladas e o compromisso assumido pelas elites locais na sua implementação teve um impacto ainda maior na efetividade do programa¹⁵⁰.

A integração entre os sistemas foi tão bem realizada, que pode-se, atualmente, acessar um sistema informatizado em que se sabe quem está recebendo o benefício e se está cumprindo com as exigências.

No entanto, o que é fácil de se implementar através de uma verticalidade envolvendo três entes federativos (União, Estados e Municípios), não seria tão fácil se dependesse de apenas um ente federativo, mas de diversos órgãos do mesmo governo.

Voltamos ao exemplo do Bolsa Família, porém avaliando o caso específico do município do Rio de Janeiro: o cartão família carioca. O cadastramento para receber o benefício do cartão (bolsa família e mais um complemento de renda pago pela prefeitura através do Programa Brasil sem Miséria) é feito pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Há um cadastro próprio feito pelos assistentes sociais do município que traçam um diagnóstico socioeconômico do assistido pelo programa para que possa receber o benefício. No entanto, os CRAS não têm a capilaridade necessária nas áreas mais pobres da cidade, o que poderia estar levando a um baixo cadastramento das populações mais vulneráveis. Somente para ilustrar, para toda a Grande Tijuca, uma região com mais de 600 mil pessoas, há somente um CRAS.

¹⁵⁰ A proposta se apresentou bastante benéfica para esse elite local, pois traria capital político importante, pelo menos em um primeiro momento, quando da melhora das condições de vida das parcelas mais pobres da população. Muitos políticos fizeram do programa Bolsa Família, e suas vertentes estaduais e municipais, suas bandeiras de campanha, de forma a tentar se apropriar do capital político (principalmente o voto) que essas políticas de transferência de renda apresentavam.

Temos, também no município do Rio de Janeiro, o programa de Saúde da Família, que realiza busca ativa de moradores em situação socioeconômica mais vulnerável, levando a estratégia de saúde da família para as áreas mais pobres da cidade, já abrangendo mais de 40% da cidade. O cadastramento feito pelos agentes de saúde é incluído na base de dados do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo um mapeamento socioeconômico completo das famílias atendidas pelo programa.

Por conta do insulamento burocrático, cada base de dados é autônoma e não se comunica com a outra. Tem-se um que alimenta os dados do SUS, mas que não alimenta os dados do SUAS e vice-versa. Isso é replicado para quase todas as instituições no país. Não é à toa que não há unificação nem mesmo dos dados dos cidadãos em um único documento, o que eleva o problema do sub-registro ou do registro tardio.

O insulamento burocrático no Brasil não propicia uma política transversal, pois cada ilha de burocracia criada não se comunica com a outra, produzindo uma lógica de especialização do serviço público que eleva os seus gastos, reduz a sua eficiência e torna diversas políticas sociais sem efetividade. O problema da falta da integração dos dados e informações tem levado a uma reprodução constante de diversas estruturas burocráticas que não se comunicam e que fazem quase sempre coisas parecidas.

Neste cenário, muito tem-se falado sobre a integração dos serviços públicos para evitar a sobreposição de ações e tornar a Administração Pública mais eficiente e efetiva em suas políticas.

No entanto, a falta de um direcionamento que seja absorvido e levado a cabo pela elite que controla a burocracia estatal, como ocorrido no caso do Bolsa Família, pode explicar a baixa governabilidade de muitos projetos, mesmo quando possuindo capacidade de governo (MATUS, 1995).

Propomos que no caso do Bolsa Família, o direcionamento da política pública, com metas e mecanismos de controle, foi essencial para que a burocracia técnica conseguisse torná-la efetiva.

O mesmo ocorre com o Plano Integrado de Metas e as Unidades de Polícia Pacificadora da Secretaria de Estado de Segurança do Governo do Estado do Rio de Janeiro (SESEG). Ou seja, a burocracia estatal foi convencida pelo Secretário de Segurança Pública de que com metas e uma política pública bem definida,

implementando mecanismos de controle e bonificação para a ação do policial na ponta, seria possível reduzir os principais índices de letalidade do Estado do Rio de Janeiro. Esse direcionamento foi tamanho que as demais Secretarias de Estado, e mesmo de município, passaram a organizar suas políticas em torno das propostas advindas da Segurança Pública, o que gerou um problema quanto ao direcionamento de suas políticas, principalmente nos territórios pacificados.

A criação de um Comitê Executivo de Políticas Sociais para os Territórios Pacificados (CEPS) surge como forma de se pensar a tão almejada integração transversal dos serviços das Secretarias de Estado. A meta comum seria a integração dos serviços de sorte a evitar a sobreposição de ações. No entanto, a falta de um direcionamento que pudesse submeter todas as ilhas de burocracia a essa meta comum acabou por se traduzir em uma baixa governabilidade dos técnicos presentes às reuniões.

Retornaremos ao estudo do CEPS quando tratarmos dos programas de gestão social nos territórios pacificados.

Propomos a seguir um breve estudo acerca das formas associativas e da sua possibilidade de conversão em eficácia coletiva nas favelas pacificadas em que o programa de gestão social Territórios da Paz vem atuando.

2. Gestão Social em Territórios Pacificados.

A ideia de uma gestão social voltada para os territórios pacificados foi concebida por Ricardo Henriques, economista e Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH), no ano de 2010, após inúmeras falas do Secretário de Estado de Segurança Pública (SESEG), José Mariano Beltrame, acerca da necessidade do “social” para a consolidação do processo de pacificação, tendo em vista casos que começavam a surgir na imprensa envolvendo disputas entre “traficantes” e policiais.

Com a entrada das UPPs nos territórios antes dominados pelo tráfico de drogas, inicia-se então um processo de entrada “maciça” do Estado e demais serviços públicos e privados nessas áreas da cidade. A partir dessa forte demanda pelo “social”

nas favelas pacificadas, teria sido criado o programa UPP Social, cuja função básica seria facilitar a entrada de serviços públicos de sorte a promover a integração da favela à cidade¹⁵¹.

O edital público de seleção para o programa UPP Social esclarecia seus objetivos:

O programa UPP Social tem por objetivo a consolidação do controle territorial e da pacificação, a promoção da cidadania e do desenvolvimento social e a integração plena das comunidades pacificadas por UPP ao conjunto da cidade do Rio de Janeiro. (Edital Seleção Pública – UPP Social 2010).

A UPP Social seria basicamente um programa de “gestão social”, ou seja, uma pesquisa participativa, ou mesmo pesquisa-ação¹⁵², em que moradores relatariam suas demandas e necessidades locais e o agente do estatal contratado buscaria a solução do problema através dos serviços ofertados. Para tanto, seria feita uma escuta dos moradores acerca dos serviços públicos estatais de sorte a torná-los compatíveis com os da cidade como um todo, promovendo o seu fim, a integração da favela à cidade.

Para a proposta da UPP Social foram pensadas duas Unidades Gestoras, uma Central (gerenciando o projeto como um todo) e outra Local (composta pelas equipes de gestão social). Para a execução do programa, foram elaboradas a partir de um modelo matricial, possuindo três matrizes básicas: Matriz de Ações Integradas; Matriz de Ofertas; e Matriz de Demandas.

A Matriz de Ações Integradas seria responsável pela organização dos dados do programa e das respostas às demandas locais, propondo a articulação de serviços e órgãos para a sua consecução.

A Matriz de Ofertas levantaria a oferta de serviços oferecidos por entidades públicas e privadas, propondo que a Unidade de Gestão Local desse suporte à sua entrada.

A Matriz de Demandas seria a compilação do universo de demandas comunitárias obtidas através de fóruns comunitários mensais e da “escuta qualificada” dos principais atores sociais.

¹⁵¹ Informação obtida através de conversa com gestores sociais da UPP Social e do Territórios da Paz.

¹⁵² Trata-se de tipos de pesquisa desenhadas para se vincular a projetos de intervenção social.

Essa proposta foi realizada pela SEASDH em agosto de 2010 e previa uma fase prévia de implementação entre outubro e dezembro do mesmo ano, que acabou não ocorrendo, sendo substituída por um mapeamento prévio de 12 comunidades pacificadas ou em processo de pacificação, dos quais 4 viraram artigos publicados pelo ISER em 2012¹⁵³.

Para a função “gestão social”, foi feito um edital público pela UERJ em que se selecionariam 20 gestores sociais e 40 assistentes de gestão para atuar nos territórios pacificados.

Neste momento, devemos fazer um breve parêntese sobre a interrupção da proposta original da UPP Social e que, cremos, também vem servindo de entrave para a continuidade de diversas políticas sociais. Referimo-nos aqui à forte disputa política que levou a SEASDH a possuir quatro Secretários de Estado no período de 2 anos (entre dezembro de 2010 e dezembro de 2012).

A SEASDH não possui quadros técnicos concursados, sendo todo o seu quadro composto de cargos comissionados. Desta forma, a mudança de Secretário significa a mudança de boa parte dos quadros da secretaria, o que gera problemas de continuidade nas políticas sociais propostas por essa secretaria. Há ainda o agravante da falta de pessoal e infraestrutura para trabalho, havendo um assessor para coordenar cada projeto somente, sem um equipe de suporte, o que inviabiliza uma estruturação efetiva e o monitoramento e avaliação dos políticas desenvolvidas. Desta forma, uma pessoa deve realizar o trabalho de muitas, recebendo um salário não condizente com as atribuições e sem qualquer garantia de continuidade em caso de mudanças impostas pelas disputas políticas.

Mesmo em se tratando de uma pasta ocupada há muitos anos pelo Partido dos Trabalhadores, as mudanças têm sido constantes e a falta de profissionais de carreira tem gerado diversas questões de readaptação à máquina pública, agravada pelo fato de ser muito comum no país os cargos estarem associados à pessoa, ou seja, são as relações pessoais que movem a máquina pública, azeitando suas engrenagens e movendo-a mais

¹⁵³ As pesquisas foram desenvolvidas entre agosto e setembro de 2010 nas favelas: Santa Marta, Batan, CDD, Babilônia / Chapéu Mangueira, Pavão / Cantagalo, Tabajaras / Cabritos, Providência, Borel, Formiga e Andaraí. Entre novembro e dezembro, as comunidades Macacos e Turano também foram pesquisadas. Ver relatório de pesquisa do ISER com apresentação de Sílvia Ramos (2012).

depressa. Se há uma mudança na pessoa, as engrenagens se enrijecem e como falta o “azeite”, fica mais difícil que torne a funcionar da mesma forma.

Desta forma, em dezembro de 2010, em meio a disputas internas no Partido dos Trabalhadores, Ricardo Henriques foi exonerado do cargo de Secretário de Estado, tendo sido convidado para assumir a presidência do Instituto Pereira Passos (IPP), junto à prefeitura do Rio de Janeiro. Com a saída de Ricardo Henriques, todos os idealizadores da UPP Social também saíram, acompanhando-o para a nova estrutura na prefeitura, com o objetivo de implementar o projeto proposto.

No entanto, nesse mesmo período, o edital público para a seleção das equipes de gestão social do Programa UPP Social, bem como o decreto que criara o programa, já haviam sido publicados, decidindo, o novo Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Rodrigo Neves, manter o processo seletivo para a implantação do programa, que deveria ficar na Subsecretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos agora ocupada por Antônio Carlos Biscaia.

No mesmo período, Ricardo Henriques propôs a contratação da ONU-Habitat para a gestão da UPP Social no município, que agora passava a se chamar UPP Social Carioca.

No âmbito do Governo do Estado, o processo seletivo havia terminado e começaria a ser realizada a convocação dos aprovados. Nesse momento, iniciou-se uma disputa política relativa à utilização da marca “UPP Social”, pois segundo seus idealizadores, a marca só poderia ser usada no município, pois “esse teria sido o acordo político realizado”, segundo o que nos foi dito por informantes.

As equipes do governo do estado entraram em campo em meio a essa celeuma, sendo apresentadas como gestores sociais e assistentes de gestão do programa UPP Social, porém sem uma metodologia de ação clara, de sorte a ultrapassar a proposta da “escuta qualificada”.

Nesse mesmo período, em 1º de abril de 2011, o Secretário Rodrigo Neves editou o decreto que criava o Comitê Executivo de Políticas Sociais em Territórios Pacificados – CEPS, composto por 12 Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, porém estranhamente excluindo as Secretarias de Estado de Segurança, Fazenda e Planejamento. A ideia é que o comitê realizasse o planejamento e a integração de políticas públicas nos territórios pacificados, cumprindo a proposta da matriz de ações integradas.

Após a contratação da ONU-Habitat e a seleção das equipes de campo no município, seria feita a entrada da UPP Social Carioca nos territórios e, em uma jogada política, buscando um tom conciliatório, o Secretário de Estado Rodrigo Neves resolveu nominar o programa do estado de Territórios da Paz, em alusão às políticas propostas pelo PRONASCI, desenvolvidas pelo PT no âmbito do governo federal.

Essa nova denominação se encaixa perfeitamente à proposta da UPP Social, pois ambos os projetos teriam como fundamento uma política de segurança com cidadania, ou seja, um reforço da segurança pública nas favelas através de políticas sociais.

Às equipes de gestão social do governo do estado, foi pedido que pensassem em uma metodologia de ação conjunta, baseada nas experiências anteriormente desenvolvidas por dois assessores que vinham atuando como “gestores sociais” desde agosto de 2010 na Cidade de Deus e Providência.

O programa Territórios da Paz não tinha uma proposta e a entrada da UPP Social começava a confundir os moradores que passaram a identificar todas as equipes como de uma origem única, reforçando a marca criada por Ricardo Henriques. A equipe do estado se tornou invisível, sendo chamada também de UPP Social pelos moradores, se referindo algumas poucas vezes como “o pessoal do estado” ou “a secretaria de direitos humanos”. Essa invisibilidade gerou apropriação por parte do IPP de diversas ações desenvolvidas pelas equipes da SEASDH, o que findou por gerar uma disputa nos territórios.

Em setembro de 2011, fomos chamados para pensar uma proposta metodológica para o programa e apoiar a coordenação das equipes. No entanto, em poucas semanas, todas as funções nos foram transferidas, vindo a assumir desde a coordenação das equipes do Territórios da Paz, passando pela secretaria executiva do CEPS, até a superintendência de territórios, que receberia um projeto de mediação de conflitos denominado Núcleos de Prevenção à Violência e Promoção da Segurança.

Ao chegarmos na SEASDH, mesmo após ter afirmado que nossa experiência era acadêmica voltada para ensino e pesquisa, logo nos vimos exercendo um cargo executivo. Tudo o que vínhamos estudando sobre Administração Pública no campo da Sociologia e do Direito, até então, entrou rapidamente para o nosso cotidiano, como uma verdadeira entrada de campo.

Tivemos que nos adaptar às relações pessoais, as disputas políticas, a “mobilização” para as campanhas eleitorais, porém fizemos o possível para nos manter afastados de boa parte dessas questões e nos ater ao que fomos chamados a fazer, pensar uma metodologia de ação para as políticas sociais nos territórios. Avaliamos essa postura como positiva para parcerias realizadas dentro e fora da Secretaria, pois o nosso não envolvimento em assuntos políticos findou por atribuir-nos uma seriedade técnica não perigosa para a reivindicação de autoria de ações desenvolvidas por parceiros.

Entretanto, avaliamos que parte da invisibilidade do programa Territórios da Paz se deu muito por conta do nosso não envolvimento político e da atribuição das atividades aos parceiros, ao contrário do que era realizado pela UPP Social, que conseguia capitalizar boa parte das ações que apoiavam para si.

Logo após a nossa entrada, também foi pedido pelo Secretário Rodrigo Neves, que convocássemos outras 12 equipes de gestão social para iniciarem seus trabalhos ainda em novembro de 2011. Propusemos como forma de elaboração da formação das novas equipes um seminário que serviria para discutir tudo o que foi realizado pelos gestores sociais no primeiro ano de programa e pensar estratégias com o meio acadêmico para as intervenções em políticas públicas. Assim surgiu o I Seminário de Gestão Pública em Territórios Pacificados.

A proposta do seminário era formar 5 mesas com 5 temáticas diferentes e 2 grupos de trabalho (GTs). Todas as mesas seriam compostas por duas pessoas do meio acadêmico, um representante do movimento social comunitário, e um “mediador”, o próprio gestor social. Deste modo, cada mesa acabaria tendo uma temática relacionada à favela em que o “mediador” atuava como gestor. Os GTs ocorriam à tarde e eram basicamente um bate-papo entre importantes atores dos movimentos sociais das cinco favelas (Complexo do Alemão, Borel, São Carlos, Providência e Cidade de Deus), os gestores sociais e o público em geral.

Quando chegamos à SEASDH, havia cinco equipes de gestão social atuando nos territórios pacificados do Borel, Complexo do Alemão, Complexo do São Carlos, Providência e Cidade de Deus. As equipes eram compostas por cinco gestores sociais, sendo dois (Cidade de Deus e Providência) no cargo de assessores e que vinham desenvolvendo atividades desde agosto de 2010, sob supervisão de Sílvia Ramos à época. Por conta dessa continuidade, as demais equipes de gestão seguiam a proposta elaborada pela UPP Social para suas ações em territórios. Também compunham as

equipes os assistentes de gestão social em número de dois por território. No total, somavam-se 15 pessoas. Os gestores tinham todos nível de mestrado e os assistentes graduação.

Nos primeiros dois meses fomos a diversas reuniões comunitárias nos territórios para conhecer melhor como funcionava o programa, bem como o que estava sendo discutido e levantado nessas reuniões.

Durante esse mesmo período, a UPP Social, no município, começara a sua entrada de campo, realizando seu lançamento através dos Fóruns da UPP Social, muitos dos quais comparecemos como representantes do estado.

Os Fóruns da UPP Social tinham como proposta pôr agentes públicos e lideranças locais lado a lado ouvindo as principais questões e demandas de moradores. O primeiro fórum, de abertura e lançamento, era realizado sempre às sextas-feiras às 9:30 da manhã, com teto máximo de meio dia.

Apresentando o Fórum, em 2011, estavam sempre o presidente do IPP, Ricardo Henriques, seu assessor e formulador da proposta, José Marcelo Zacchi, e Tiago Borba (coordenador das equipes da UPP Social), bem como o comandante da UPP, o presidente da associação de moradores e um representante do governo do estado. A proposta era clara e seguia as três matrizes elaboradas ainda no âmbito da SEASDH, com foco na articulação de serviços públicos e privados para a integração da favela à cidade.

O esquema a seguir ilustra como se estruturava o modelo proposto de articulação de serviços públicos para a integração entre oferta e demanda.

FIGURA 4: Modelo de Atuação da UPP Social¹⁵⁴



A equipe de gestão social da UPP Social realizava sua entrada em campo em duas etapas. A primeira, normalmente no período logo após a pacificação, em que os gestores sociais iniciavam um mapeamento de campo, das principais lideranças e do local para ocorrer o Fórum de abertura. A segunda entrada, oficial, quando da realização do primeiro Fórum da UPP Social, em que era apresentada a equipe de campo pelo coordenador da UPP Social e pelo Presidente do IPP, à época Ricardo Henrique e, após agosto de 2012, Eduarda La Roque.

Os espaços escolhidos para os fóruns eram normalmente quadras poliesportivas cobertas e a disposição das cadeiras se dava em formato de audiência pública, em que na frente eram dispostas as cadeiras das autoridades (presidente do IPP, coordenador da UPP Social, comandante da UPP, representante da SEASDH, presidente da associação e, em alguns casos, lideranças da comunidade). Na plateia, ficavam os

¹⁵⁴ Modelo retirado do artigo escrito por Ricardo Henrique e Sílvia Ramos “UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação”. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acessado em: 10/12/2011.

gestores públicos, sempre em grande quantidade, variando entre 10 e 20, bem como demais parceiros privados.

Nas primeiras comunidades a receberem a UPP Social, os fóruns ocorreram mensalmente, se desdobrando em grupos de trabalho semanais para discutir os principais temas. Entretanto, após alguns meses, por conta da falta de quórum, muitos assumiram somente a feição de grupos de trabalho, tendo boa parte deixado de ocorrer.

Por conta da dinâmica, o fórum iniciava sempre depois das 9:30, primeiro havia uma fala de abertura do presidente do IPP, depois do comandante, do representante da SEASDH, do presidente da associação de moradores e, após isso, iniciava a parte de perguntas dos moradores. Boa parte relacionada a questões de lixo, falta d'água, luz, remoções, transporte, problemas com obras e algumas vezes com a própria UPP. O coordenador do programa inscrevia os moradores e fazia rodadas, anotando as demandas para que a equipe de gestão social organizasse novos fóruns com os temas levantados.

Entretanto, devido à falta de retorno às demandas levantadas, tornou-se usual, com o tempo, haver somente o fórum de lançamento da UPP Social, principalmente a partir de 2012, com o esgotamento do modelo proposto.

Muitas foram as falas de moradores criticando a UPP Social por conta da falta de respostas às demandas. Também houve muitos relatos de desmobilização devido ao modelo do Fórum da UPP Social ter esvaziado os fóruns locais já existentes e não ter conseguido devolver as demandas.

De fato, observamos que a baixa governabilidade que o IPP teve para articular os serviços que se propunha melhorar nas comunidades acabou por atrapalhar a própria formação da UPP Social, que sem os fóruns começou a obter as demandas a partir de uma “escuta qualificada” dos principais atores locais.

Projetos propostos pela UPP Social para tentar dar solução à questão do lixo, como o “Vamos Combinar”, que acertava com os moradores os pontos de coleta e mutirões de limpeza, passaram a ser duramente criticados pelos moradores em decorrência da pouca frequência da coleta de lixo.

Com duas equipes de gestão social em campo (UPP Social e Territórios da Paz) e poucas das demandas sendo atendidas, não foram poucos os relatos de que “há gente demais fazendo o meio de campo. Quero ver é chutar pro gol”.

Quando em janeiro de 2012 iniciamos a entrada de campo das outras 12 equipes de gestão social, já havíamos percebido que a baixa governabilidade que gerava um grau ainda menor de articulação institucional era um problema para os programas de gestão social, pois, por não possuírem orçamento próprio, deveriam trazer o serviço que pertencia a outra secretaria e que, por conta das ilhas de burocracia, falta de verbas e divergências políticas, não alcançavam o público-alvo do programa da forma demandada.

A distribuição espacial das equipes de ambos os programas foi também diferenciada, pois no caso da UPP Social, havia uma equipe de gestão para, em média, cada 3 áreas de UPP, enquanto no Territórios da Paz, preferimos não alcançar todas as UPPs e realizar um trabalho mais profundo com o movimento social de base comunitária, ajudando na sua organização e possibilitando a formação de novas redes de associativismo.

Desta forma, no programa Territórios da Paz, evitamos ao máximo colocar uma equipe de gestão atuando em favelas vizinhas em que havia forte rivalidade entre traficantes. As áreas foram escolhidas de sorte a equipe de gestão social conseguir construir uma relação de confiança com os moradores, tendo em vista se tratar de um programa dentro de uma Subsecretaria de Direitos Humanos, monitorando violações de direitos, contemplando muitas vezes uma área de UPP por equipe.

Também evitamos ao máximo trocar as equipes de território, após a entrada de campo, pois a ideia de continuidade do trabalho está sempre vinculada à pessoa nas favelas, devendo ser construída uma relação que propiciasse confiança e parceria, principalmente por se tratar de agentes do governo, que sempre estabeleceu uma relação clientelista que trazia poucos benefícios para o favelado.

Na UPP Social isso não ocorria. Como a proposta era estabelecer uma relação republicana voltada para a construção participativa dos serviços públicos, as mudanças e realocações de equipes eram constantes, o que gerava reclamações por parte de moradores, pois não sabiam identificar o gestor social do IPP. A falta de uma base fixa também dificultava essa identificação, inclusive para as equipes do Territórios da Paz.

Nesse período de implementação dos programas, para evitar a sobreposição de ações, acordamos que a UPP Social ficaria responsável pela demanda levantada relativa ao município e que o Territórios da Paz teria como foco as demandas do estado.

Não obstante essa separação de funções, a proposta que tínhamos era diferente. Acreditamos que levar o serviço não resolve o problema por si só. Ambos os programas de gestão foram feitos para serem transitórios, portanto, levar o serviço demandado poderia pôr os moradores em uma lógica tutelar que tornassem as equipes de gestão social indispensáveis, atuando como mais um entreposto entre Estado e sociedade civil, podendo vir a favorecer aqueles que sempre tiveram fortes ligações com políticos, pois continuariam conseguindo resolver problemas locais com apenas um telefonema¹⁵⁵.

Observando as críticas direcionadas à UPP Social, combinamos com as equipes de campo que a nossa proposta seria promover a construção de políticas públicas de forma participativa, sendo o gestor social um mobilizador de redes comunitárias e formador de capital social. Propomos, portanto, o mapeamento de demandas e ofertas de serviços para realizar o integração dos serviços públicos, entendendo que a burocracia estatal e suas ilhas teriam que se pautar pelas demandas locais, evitando ao máximo “produzir” demandas em um ambiente em que boa parte dos serviços são precários e negociados como mercadorias políticas.

Desta forma, o programa Territórios da Paz tem uma metodologia diferente. As equipes de gestão social são alocadas nos territórios sem trazer qualquer proposta e sem realizar um fórum local. A ideia é observar as reuniões locais e mapear as redes existentes para fortalecê-las. Outro fato relevante se refere à inflação de demandas que se cria quando se propõe um Fórum para a resolução de todos os problemas. Além de repetir a lógica tutelar, propõe algo que o Estado não tem como realizar, seja por motivos de capacidade de governo ou mesmo de governabilidade.

Ainda, a metodologia participativa de construção e fortalecimento de redes sociais de engajamento comunitário com o objetivo de formação de capital social não poderia se dar através de um Fórum do próprio programa de gestão social, mas reforçando reuniões locais já existentes, ajudando na mobilização social para essas

¹⁵⁵ Não foram poucas as lideranças comunitárias e presidentes de associações de moradores que desqualificavam o discurso e a ação dos técnicos de equipes da UPP Social, Territórios da Paz e PAC Social, dizendo que estavam sempre jogando bola com o político tal ou ligavam para o político outro pedindo coisas e eram prontamente atendidos. Isso significou algumas “saídas justas” de algumas equipes de gestão com diversos grupos políticos, por conta de fazerem algo que uma liderança local ou presidente de associação de moradores não gostava. Um exemplo foram os fóruns que realizamos de direitos de moradia, principalmente na Providência e no Chapéu Mangueira, e que gerou grande disputa política, com intimidações a nós e às equipes de gestão social por parte de políticos e algumas lideranças locais.

reuniões e garantindo espaço para a sua realização nos horários em que a favela poderia participar. Deste modo, as equipes de gestão social Territórios da Paz passaram a trabalhar em horários alternativos, à noite e nos finais de semana.

Como forma de controlar a rede acessada e saber se estávamos progredindo no acesso aos mais diversos setores da favela, propusemos às equipes a realização de eco mapas¹⁵⁶ e um mapeamento completo de instituições e serviços (georreferenciado) que atuavam no nível paroquial das comunidades.

Também propusemos algumas mudanças nos relatórios mensais entregues pelas equipes. O relatório, até dezembro de 2011, era basicamente um relato etnográfico das reuniões, apontando demandas comunitárias. Alguns relatórios ultrapassavam 100 páginas, o que dificultava a sua leitura.

O relatório novo seria dividido em três partes: introdução; atividades; diagnóstico. Na introdução seria feito um resumo das principais atividades da equipe de gestão nos territórios. As atividades seriam os relatos das reuniões e demais eventos ocorridos no período de um mês. Já o diagnóstico seria dividido em cinco partes: Problema Encontrado/Demanda; Origem do Problema/Demanda; Ordem de Prioridade; Possível Solução/Encaminhamento; Resultado Obtido.

A divisão do diagnóstico em cinco partes propõe a articulação local dos gestores para a resolução do problema em conjunto com quem acreditou a demanda e sua ordem de prioridade, ensinando os caminhos para acessar o serviço. Nos casos em que não era possível a resolução, elaborava-se um relatório em parceria com os moradores para entregar às autoridades públicas correspondentes ao serviço. Foi assim que surgiu o relatório relativo à falta d'água em 10 territórios em que o programa de gestão social atual, sendo encaminhado à CEDAE após parceria com os moradores, que levantaram plantas, fotos, horários em que não havia água, números de vezes que o manobreiro era acionado, etc. A falta de resposta por parte da CEDAE com relação ao Salgueiro gerou outro encaminhamento, ou seja, apontar para os moradores os caminhos para escoamento de sua demanda. No caso, escolheram levar a questão ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH-RJ).

¹⁵⁶ Mapa de rede que serve como guia para as equipes de gestão observarem sua rede de relacionamento na favela. Quanto maior for a entidade, maior será a relação da equipe com ela, de sorte a poder melhor direcionar o trabalho do gestor em procurar na rede as entidade menos representadas no mapa, fortalecendo e capilarizando a sua ação.

Desta forma, a construção da solução apontada serve para ensinar os caminhos de acesso para a resolução dos problemas locais, de sorte a emancipar os moradores seja da liderança local, reduzindo a troca de mercadorias políticas com relação ao serviço.

Como desdobramento de diversas demandas locais por ensino e formação profissional, o programa Territórios da Paz formou um Grupo de Trabalho de Educação, Ciência e Tecnologia, envolvendo as secretarias no âmbito estadual, após articulação feita através do CEPS.

O grupo de trabalho teve dois focos: projeto autonomia e cursos profissionalizantes. No que concerne a estes últimos, a discussão da reformulação dos cursos de formação profissional, que estavam sendo pouco acessados pela população devido ao currículo proposto (cursos de garçom, cabeleireiro, manicure, etc.). As equipes de gestão assumiram o compromisso de mapear os cursos existentes e o que os jovens estariam demandando. Essa pesquisa gerou um relatório de mais de 200 páginas, entregue para a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em 17 de maio de 2012, do qual falaremos mais à frente.

Nas comunidades em que o associativismo se dava em um grau mais baixo, as equipes enfatizaram reuniões por grupos temáticos, propondo reuniões principalmente entre comerciantes e agentes comunitários, para pensar em ações conjuntas de fortalecimento dos projetos sociais e do comércio local. Foi assim que nasceu a ideia de fazer um polo de comércio na Cidade de Deus em parceria com o SEBRAE. A equipe de gestão organizava as reuniões, fazia os contatos, mobilizava a rede e disponibilizava o espaço do Centro de Referência da Juventude (CRJ) para as reuniões noturnas que ocorriam todas as quartas-feiras das 19h às 23h.

Ainda em fevereiro de 2012, a Casa Civil nos convidou a participar da reunião de planejamento das atividades da Conferência Rio +20, informando-nos que o governador havia escolhido seis favelas pacificadas para receberem eventos no período prévio à conferência. Trataremos desse tema mais à frente em um tópico específico.

Como desdobramento dos eventos ocorridos para a Conferência Rio +20, promovidos pelo programa Territórios da Paz e organizados pelas favelas envolvidas, o programa de gestão social começou a sofrer uma mudança.

A maior interação das equipes entre elas e com os moradores, fez com que comesçassem a surgir projetos conjuntos, pensados pelos moradores e as equipes de gestão, transformando o programa também em uma incubadora de projetos sociais.

Várias propostas surgiram, como: os Jogos Abertos, Dá Teu Papo, Troca de Saberes, Plano de Memórias, Rio + 20 Comunidades, Comunidade na Praça, Plano de Comunicação do Borel, Plano de Formação em Direitos Humanos, dentre outros.

No entanto, a baixa governabilidade e capacidade de governo vêm limitando a atuação do programa Territórios da Paz, que ainda conta com um agravante, sua baixa visibilidade institucional. No mundo político, em que o tempo da política e da imprensa são quase equivalentes, apesar da inércia da Administração Pública, a baixa visibilidade de um programa governamental pode ser um entrave para a sua efetividade, principalmente um programa que pressupõe certa articulação institucional por falta de um orçamento ou de um fundo próprio.

2.1 Desigualdade e Gestão Social nos Territórios Pacificados.

Neste ponto, retornaremos um pouco para a proposta original da UPP Social, para entendermos sobre que bases conceituais foram formulados ambos os programas de gestão social nos territórios pacificados.

Referimo-nos aqui ao tipo de impacto almejado pelo programa de gestão social em territórios pacificados, ou seja, a consolidação da pacificação através da correção das desigualdades sociais que poderiam levar à violência.

2.1.1 Desigualdade como violência simbólica na favela.

Ao ser perguntado por João Trajano¹⁵⁷ sobre se a UPP Social poderia ser definida como um programa de prevenção à violência, Ricardo Henrique afirmou que não. A não ser como um efeito secundário, supondo que uma sociedade menos desigual previna a violência. Transcrevemos abaixo um trecho da entrevista:

Há uma inteligência institucional no comportamento dos traficantes. Em essência eles são iguais ao estereótipo do político clientelista. Eles estabeleceram relações de subordinação, de subalternidade, no sentido preciso, como o politiqueiro. Há dimensões simbólicas de violência que só podem ser enfrentadas de alguma forma eficiente e sustentável

¹⁵⁷ Entrevista concedida por Ricardo Henrique a João Trajano e Leilah Landin para o estudo do ISER – Unidades de Polícia Pacificadora – debates e reflexões.

agindo sobre a desigualdade e não sobre a segurança. Desse ponto de vista, uma agenda como a nossa, ao produzir a intersectorialidade [...] previne, se você quer usar esse verbo, violências.

Nessa passagem fica explícita a ideia de que a troca de mercadoria políticas pelos traficantes para exercer seu poder sobre a população se deve à violência simbólica produzida pela desigualdade. Atribui essa desigualdade à prestação dos serviços públicos de forma desigual. Propõe, para tanto, algumas questões para definir o papel da UPP Social:

Vamos de fato enfrentar a desigualdade? Ou só enfrentar a pobreza? A UPP Social ambiciona ser um canal de explicitação e de produção de caminhos para reduzir a desigualdade. Essa engenharia institucional, essa arquitetura toda, está focada em dois movimentos. Um, o movimento imediato, que não quer dizer temporal, da integração da cidade. Toda a agenda caminha na direção de indagar: é possível integrar a cidade? Sim ou não? E se for, é possível integrar essa cidade que ficou com a alegoria da marca da cidade partida? Temos de lembrar que parte da alegoria da cidade partida decorre do fato de a política pública também ser partida. [...] Integrar não é só um problema de ir e vir. Ter uma cidade integrada não é só levar a favela à cidade. Se eu não entender isso como um fluxo real de duas mãos, sair da alegoria de que a favela é um lugar precário a ser salvo, não consigo integrar. O segundo passo é ter uma agenda [...] de redução de desigualdade. É ter a ideia de território como estrutura de planejamento de uma gestão integrada a partir de uma visão matricial; é enfrentar o problema da fragmentação, da sobreposição e do isolacionismo dos setores, é produzir uma reengenharia com governança e posicionar a máquina pública para reduzir a desigualdade. Tudo isso é uma ambição desse processo. Nesse sentido, eu acho que há campos de violência material e objetiva, tangível e de violência simbólica e intangível que passam a ser enfrentados.

Desta forma, Henriques estabelece dois momentos para a superação da desigualdade que nos parece ser um único momento: a integração da cidade partida.

A premissa da “cidade partida”, como vimos, teve grande impacto na formulação de políticas públicas voltadas para a inclusão das favelas à cidade, como se essas fossem uma entidade autônoma sem qualquer relação com a cidade (MACHADO, 1967). O discurso da integração descomplexifica a relação da favela com a cidade, seja de sujeição criminal ou mesmo de ambiente que serviu por décadas como reserva de mão de obra para os serviços que as classes mais abastadas da cidade necessitavam.

Dispensar a relação da favela com a cidade seria o mesmo que esquecer da relação da Casa Grande com a Senzala. Os trabalhadores favelados trabalham em sua grande parte na cidade. Há na favela trabalhadores dos mais diversos tipos, desde funcionários públicos até prestadores de serviços e empregados domésticos.

A própria favela é desigual dentro de si, possuindo uma elite favelada que controla a entrada dos serviços e a relação com os políticos. Superar o insulamento burocrático poderia ajudar na melhora dos serviços e na inclusão social de parcela significativa dos moradores da favela, porém não teria impacto necessariamente sobre a violência física ou mesmo simbólica.

Partindo-se da teoria de que a cidade partida se dá basicamente no que se refere à sua integração, medida pelos serviços públicos, a prefeitura do Rio anunciou em 28/05/2011 que 44 favelas da cidade poderiam ser consideradas ex-favelas por conta das intervenções urbanas por que passaram.

Nesse sentido, Ricardo Henriques diz ao jornal “O Globo”, em maio de 2011¹⁵⁸:

O que nós queremos é promover uma reflexão sobre o conceito de favela. O caso da Providência (no Centro) é bem ilustrativo. Ela será reurbanizada e daqui a pouco não haverá sentido de classificá-la assim. E isso sem prejuízo da história, da tradição e da identidade da Providência (considerada a primeira favela do Brasil).

Jorge Bittar, à época Secretário da SMH, segue a mesma linha de raciocínio:

No fim do ano que vem, as obras na Providência, que incluem um teleférico, um plano inclinado e melhorias habitacionais, terão terminado. Portanto, daqui a dois anos, o correto será dizer bairro da Providência.

A lista de ex-favelas¹⁵⁹, segundo a prefeitura do Rio, seria composta por: Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião; Quinta do Caju; Parque Boa

¹⁵⁸ Fonte Jornal “O Globo”, 28/05/2011. Matéria: Cidade do Rio Ganha 44 ex-favelas. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/cidade-do-rio-ganha-44-ex-favelas-2764079#ixzz2NgB9ERE0> / 29/05/2011.

¹⁵⁹ Fonte Jornal “O Globo”, 28/05/2011. Matéria: Lista das 44 ex-favelas. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/confira-lista-com-as-44-ex-favelas-do-rio-2764083>.

Esperança; Parque Conquista; Cerro-Corá, Guararapes e Vila Cândido; Humaitá; Morro Azul; Dona Marta; Tavares Bastos; Vila Benjamim Constant; Vila Pereira da Silva; Pavão-Pavãozinho e Cantagalo; Vidigal; Borel e Casa Branca; Mata Machado; Morro da Formiga; Salgueiro; Arrelia, Morro do Andaraí e Jamelão; França Junior, Buraco Quente e Morro do Cruz; Vila Santo Antônio; Comunidade Agrícola de Higienópolis; Morro da Fé, Morro do Caracol, Morro do Sereno e Rua Frey Gaspar, n. 279; Centro Social Marcílio Dias; Parque Proletário Águia de Ouro; Chácara de Del Castilho; Fernão Cardin; Joaquim Méier; Serra do Padilha; Santos Titara; Nossa Senhora da Apresentação; Buriti-Congonhas, São Miguel Arcanjo, Faz Quem Quer, Moisés Santana, Morro do Sapê e Morro do Sossego; Santa Maria; Vila Sapê; Jardim Moriçaba; Bairro Agulhas Negras; São Jerônimo; Bairro da Sapucaia e Praia da Rosa; Parque Royal; Floresta da Barra da Tijuca; Palmares; Morro União; COMPLEXO DA MARE (Baixa do Sapateiro, Parque Maré, Nova Holanda, Parque Rubens Vaz, Parque União e Timbau); VIGÁRIO GERAL (Parque Jardim Beira-Mar, Vigário Geral e Te Contei); Bairro Carumbé.

No entanto algumas das “ex-favelas” listadas tiveram mesmo assim a entrada das equipes da UPP Social que permanecem lá até hoje. São elas: Dona Marta, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Vidigal, Borel/Casa Branca, Formiga, Salgueiro, Andaraí/Jamelão e Morro da Fé/Caracol/Sereno.

Podemos encarar a permanências das equipes da UPP Social nessas áreas considerando pelo menos 3 hipóteses (que poderiam ser também cumulativas): 1) A lista emitida não foi considerada de fato pelo IPP para fins de integração favela-cidade; 2) A desigualdade dessas áreas ainda não foi “vencida”, havendo necessidade de um trabalho social mais profundo; 3) A UPP Social serve para dar suporte ao processo de pacificação e, por isso, não poderia ser retirada ou remanejada para outras áreas mais necessitadas.

De qualquer forma, a apresentação dessa lista nos faz refletir sobre a questão: quando a gestão social é necessária?

Evidentemente que discordamos dessa lista, pois temos inúmeras informações que demonstram¹⁶⁰, pelo menos sob a ótica dos serviços públicos, que essas áreas não seriam ex-favelas, além da falta de regularização fundiária.

No entanto, a lista nos leva a uma outra discussão acerca de como a prefeitura classifica o que é favela. No Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 147, favela é definida como:

Área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

As favelas são concebidas pelo poder público a partir de aspectos prioritariamente ocupacionais, estruturais e legais, sendo o termo utilizado para denominar espaços que se caracterizam pela “precariedade”, “irregularidade” e “desconformidade”. Ou seja, as favelas são vistas como espaços que crescem e se perpetuam marcados por uma virtualidade negativa. (FREIRE, 2006).

No entanto, a apropriação da expressão favela e favelado pelos moradores é por vezes ambígua, flutuando por outras dimensões simbólicas, que não seguem qualquer critério classificatório rígido, não tendo uma relação de fato com a natureza física ou estrutural do espaço.

Quem vive na favela pode, dependendo das relações e forças em jogo, transmutar da categoria favelado para morador, favela para comunidade. Percebemos em muitos lugares em que, principalmente lideranças comunitárias, se autodenominam

¹⁶⁰ Nas pesquisas elaboradas pela FIRJAN em 2010 e 2012, em territórios pacificados, há informações quanto ao grau de escolaridade, renda per capita, indicadores de pobreza, mercado de trabalho, subregistro, ocupação dos jovens, saúde, cultura, infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, identificação de ruas e domicílios, correios), posse de bens e acesso a serviços de internet e TV a cabo. Ambas as pesquisas apontam para uma disparidade entre as comunidades de Zonas Norte e Sul, principalmente no critério renda e infraestrutura. Em quase todos os índices, as favelas ficam abaixo da média da região metropolitana do Rio de Janeiro, sendo o critério renda um dos mais díspares (uma pessoa que mora em favela na Zona Norte ganha em média quase 50% menos – R\$ 422,00 – do que outra que mora em uma comunidade da Zona Sul – R\$ 621,00). Fonte: Pesquisa nas Favelas com Unidades de Polícia Pacificadora, FIRJAN, Outubro de 2010. Já na pesquisa de 2012, Diagnóstico Socioeconômico Comunidades com UPP do RJ, FIRJAN, Julho 2012, aponta a ocupação dos jovens contrastando comunidades da Zona Norte e da Zona Sul, encontrando respectivamente 20,2 % e 23,1% de jovens que não trabalham nem estudam.

favelados. Há outros em que se referem ao favelado com tom pejorativo, apesar de se referir ao espaço em que vivem como favela.

A apropriação da palavra favela parece-nos ter um tom identitário em muitas falas. No entanto, ao mesmo tempo, remete a uma ideia pejorativa, como vimos na entrevista com o presidente da FAFERJ sobre a “favela ser sempre favela”, como se fosse um problema sem solução.

Percebemos a utilização do termo comunidade com muito mais frequência por parte dos presidentes de associações de moradores, se referindo a um espaço mais sociável em que todos se conhecem, demonstrando certa coesão social.

Houve vezes em reuniões que dissemos a palavra “comunidade” e fomos corrigidos, propondo que disséssemos “favela”. Outras, em que nos referimos ao local como favela, percebemos que muitos moradores estavam utilizando a expressão comunidade. Encontrei mais pessoas falando a palavra “favela” no Cantagalo, na Providência e no Borel, por exemplo, evocando uma identidade favelada. Já no Salgueiro e na Formiga, era mais comum que utilizassem a expressão comunidade.

2.1.2 A Desigualdade dentro das favelas pacificadas.

Apenas para ilustrar a desigualdade existente dentro, fora e entre as favelas cariocas, espelhando parte da desigualdade também existente na cidade, comparamos a variável renda dos responsáveis por domicílios em quatro territórios, dois da Zona Norte e dois da Zona Sul, segundo dados do IBGE/IPP: Manguinhos, Borel, Rocinha, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho.

O que queremos demonstrar é a complexidade de uma favela, possuindo os mais diversos estratos sociais e, por isso mesmo, reproduzindo muitas das relações de poder da própria cidade, por ser um espaço que também é parte dela.

Escolhemos trabalhar com os dados sobre a renda dos responsáveis pelos domicílios, uma vez que os mesmos possibilitam um melhor entendimento sobre as condições de inserção no mercado de trabalho, ou seja, quanto menor a renda do responsável pelo domicílio, pior é sua inserção no mercado de trabalho. Da mesma forma, a renda mais elevada indica que as condições de inclusão no mercado de trabalho poderiam ser favoráveis.

Assim, as Figuras a seguir apresentam dados referentes às seguintes faixas de renda: até ½ de salário mínimo (até R\$ 255,00); mais de ½ até 1 (entre R\$ 255,01 e R\$ 510,00); mais de 1 até 2 (entre R\$ 510,01 e R\$ 1020,00); mais de 2 a 3 (R\$ 1020,01 e 1530,00); e superior a 3 salários mínimos (superior a R\$ 1530,01).

Já os Mapas, referem-se às Figuras, analisando a variável renda até 1 salário mínimo por responsáveis pelos domicílios, ilustrando as divisões internas dentro das favelas.

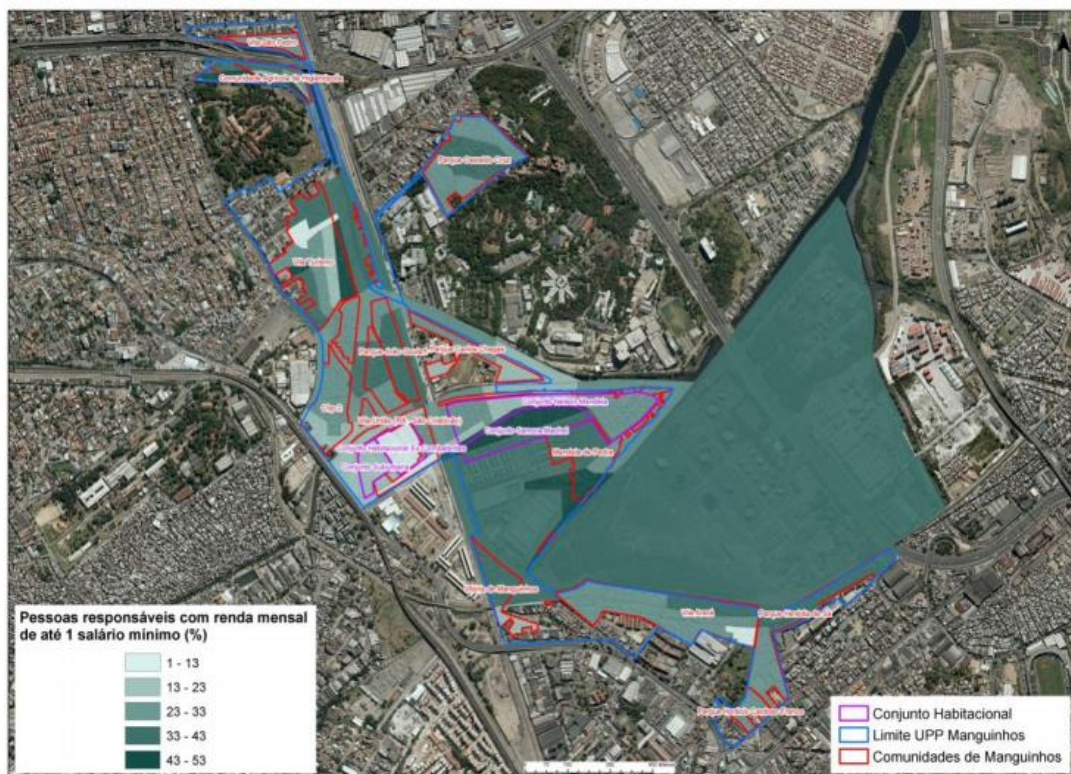
FIGURA 6: MANGUINHOS

Total e Percentual de Responsáveis por Domicílios: Variável Renda nas Comunidades da UPP Manguinhos X Total da Cidade do Rio de Janeiro.

Comunidade	Até 1/2 SM		Mais de 1/2 a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 a 3 SM		Mais de 3 SM		Sem Rendimento ou	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Parque João Goulart	25'	1,9%	613'	46,9%	420'	32,1%	88'	6,7%	44'	3,4%	118'	9,0%
Vila Turismo	18'	1,1%	613'	38,2%	585'	36,5%	85'	5,3%	39'	2,4%	264'	16,5%
Chp-2	28'	2,5%	402'	35,4%	341'	30,0%	47'	4,1%	35'	3,1%	283'	24,9%
Parque Carlos Chagas	8'	2,3%	96'	27,2%	177'	50,1%	25'	7,1%	12'	3,4%	35'	9,9%
Vila União (RA- São Cristóvão)	2'	0,6%	63'	19,4%	124'	38,3%	42'	13,0%	33'	10,2%	60'	18,5%
Vila São Pedro	7'	2,1%	100'	30,3%	115'	34,8%	27'	8,2%	11'	3,3%	70'	21,2%
Comunidade Agrícola de Higienópolis	3'	0,8%	153'	39,2%	113'	29,0%	44'	11,3%	23'	5,9%	54'	13,8%
Parque Oswaldo Cruz	13'	1,1%	535'	43,4%	365'	29,6%	115'	9,3%	74'	6,0%	130'	10,6%
Parque Herédia de Sá	12'	1,3%	333'	36,2%	306'	33,2%	97'	10,5%	66'	7,2%	107'	11,6%
Parque Horácio Cardoso Franco	7'	2,9%	62'	25,4%	97'	39,8%	33'	13,5%	26'	10,7%	19'	7,8%
Vila Arará	29'	1,9%	502'	32,0%	547'	34,9%	93'	5,9%	85'	5,4%	311'	19,8%
Vitória de Manguinhos e Mandela de Pedra	43'	2,6%	771'	45,9%	572'	34,1%	45'	2,7%	13'	0,8%	235'	14,0%
Conjuntos Ex-Combatentes e Suburbana	5'	1,1%	47'	10,2%	92'	19,9%	44'	9,5%	56'	12,1%	219'	47,3%
Conjunto Nelson Mandela	10'	1,0%	294'	30,5%	392'	40,7%	67'	7,0%	12'	1,2%	189'	19,6%
Conjunto Samora Machel	8'	0,8%	603'	61,3%	199'	20,7%	30'	3,0%	19'	1,9%	125'	12,7%
Total	218'	1,6%	5.187'	38,4%	4.445'	32,9%	882'	6,5%	548'	4,1%	2.219'	16,4%
Rio de Janeiro	1,3%		17,1%		24,6%		11,6%		33,3%		12,1%	

Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

MAPA 1: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio - Manguinhos



Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

Observamos que a comunidade com a maior porcentagem de responsáveis pelos domicílios com renda inferior à $\frac{1}{2}$ salário mínimo é Parque Horácio Cardoso Franco, com 2,9%, seguido de Vitória de Manguinhos e Mandela de Pedra (2,5%) e Chp-2 (2,5%), superando a média do município do Rio de Janeiro (1,3%).

A porcentagem de domicílios cujo responsável tem renda de até 1 salário mínimo é bastante expressiva em todo o Complexo. Somente o Conjunto Ex-Combatentes (11,3%) encontra-se em patamar diferenciado, apresentando um número inferior inclusive à média do município. O conjunto Samora Machel apresenta mais da metade dos responsáveis pelo domicílio com renda de até 1 salário mínimo (62,1%). Esse dado impacta no baixo percentual de domicílios com rendas mais altas: na área da UPP Manguinhos, 40% dos responsáveis domiciliares têm renda de até 1 salário mínimo e somente 4,1% têm rendimento superior a 3 salários mínimos, enquanto no

município essa média é de 33,3%. No entanto, fica evidente a desigualdade entre as comunidades e também a cidade.

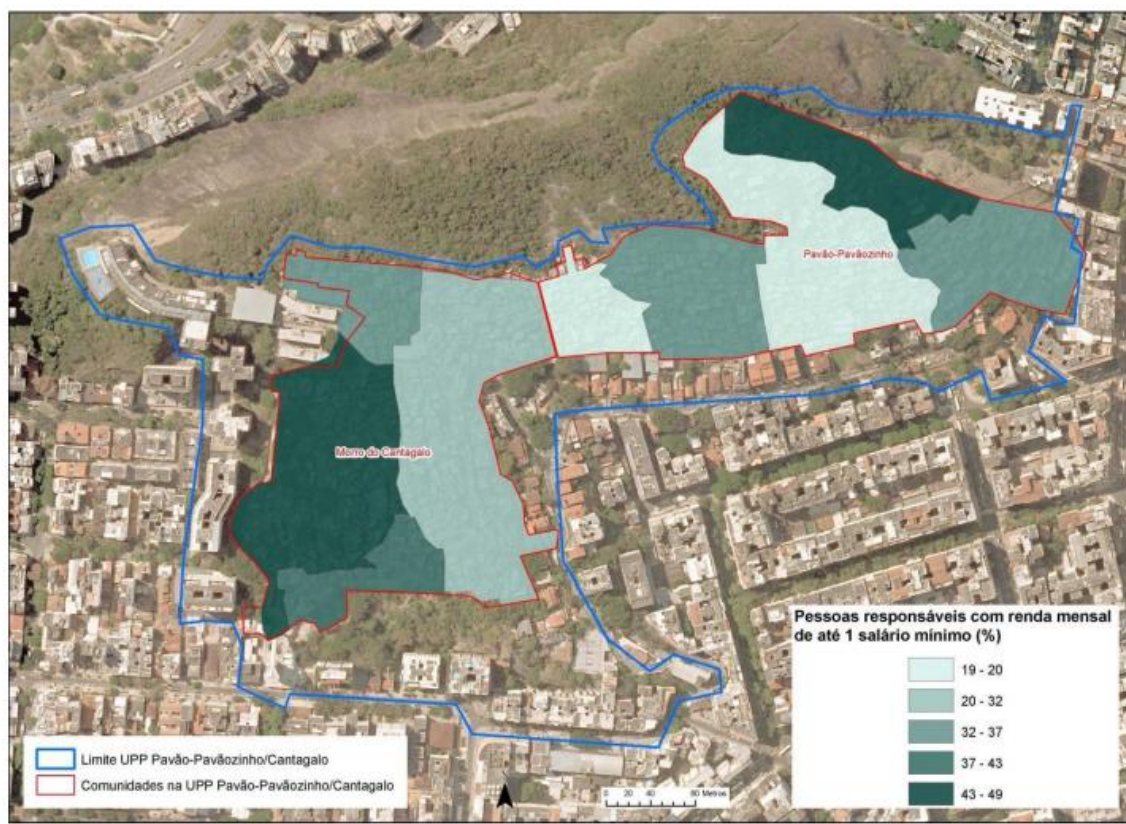
FIGURA 7: Cantagalo/Pavão-Pavãozinho

Total e Percentual de Responsáveis por Domicílios: Variável Renda nas Comunidades da UPP Cantagalo X Total da Cidade do Rio de Janeiro.

<i>Comunidade</i>	<i>Até 1/2 SM</i>		<i>Mais de 1/2 a 1 SM</i>		<i>Mais de 1 a 2 SM</i>		<i>Mais de 2 a 3 SM</i>		<i>Mais de 3 SM</i>		<i>Sem Rendimento ou Sem informação</i>	
	<i>total</i>	<i>%</i>	<i>total</i>	<i>%</i>	<i>total</i>	<i>%</i>	<i>total</i>	<i>%</i>	<i>total</i>	<i>%</i>	<i>total</i>	<i>%</i>
Pavão-Pavãozinho	30	1,6%	568	30,9%	849	46,1%	100	5,4%	97	5,3%	196	10,7%
Morro do Cantagalo	19	1,3%	564	39,5%	461	32,3%	100	7,0%	56	3,9%	228	16,0%
Total	49	1,5%	1132	34,6%	1310	40,1%	200	6,1%	153	4,7%	424	13,0%
R.A.												
Copacabana	0,3%		4,2%		9,8%		8,2%		69,3%		8,2%	
R.A. Lagoa	0,3%		4,2%		8,2%		5,6%		72,2%		9,4%	
Rio de Janeiro	1,3%		17,1%		24,6%		11,6%		33,3%		12,1%	

Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

MAPA 2: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio – Cantagalo/Pavão-Pavãozinho



Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

No Cantagalo/Pavão–Pavãozinho, observamos que o percentual de responsáveis que se encontra na faixa de renda que vai até $\frac{1}{2}$ salário mínimo é superior ao do município do Rio de Janeiro e, sobretudo, ao de seu entorno. Os dados referentes à faixa de renda de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo também apontam a desigualdades consideráveis. Já os percentuais na faixa de renda superior a 3 salários mínimos indicam, tal como os dados anteriores, uma grande diferença em relação à cidade e principalmente ao entorno, já que apenas 4,7% dos responsáveis pelos domicílios estão localizados nesta faixa de renda.

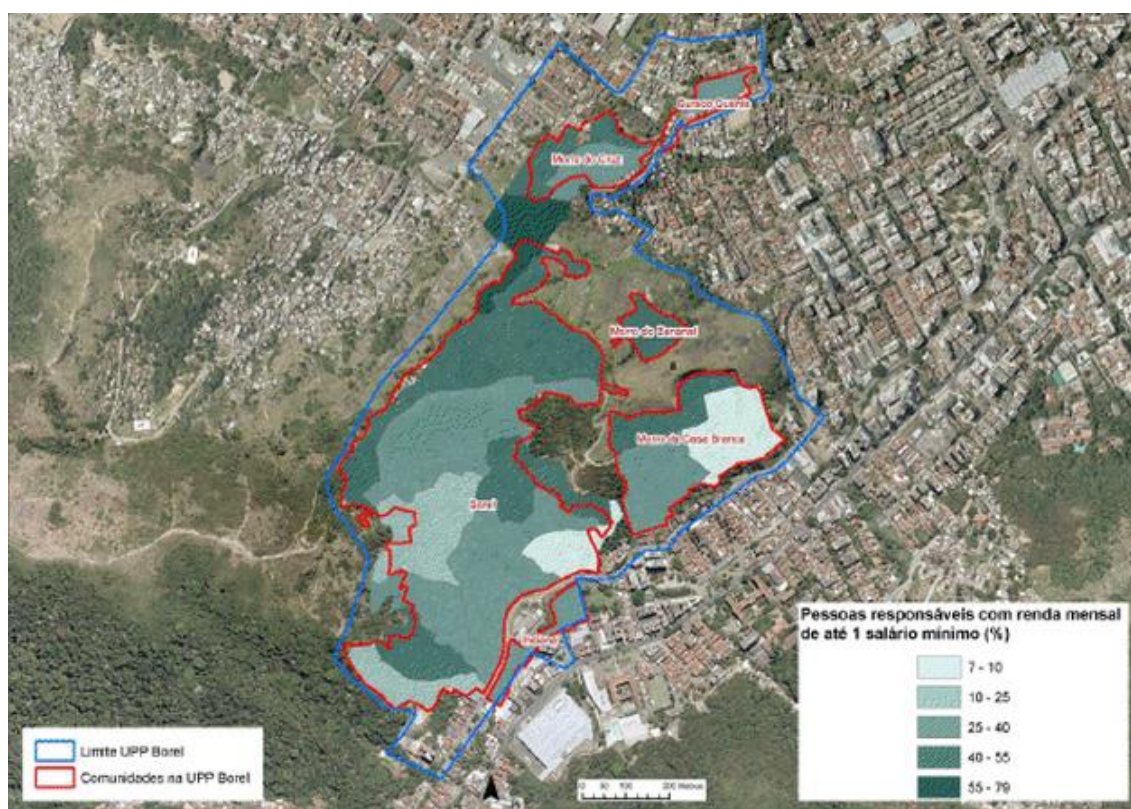
FIGURA 8: Borel, Casa Branca e Adjacências

Total e Percentual de Responsáveis por Domicílios: Variável Renda nas Comunidades da UPP Borel X Total da Cidade do Rio de Janeiro.

Comunidade	Até 1/2 SM		Mais de 1/2 a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 a 3 SM		Mais de 3 SM		Sem Rendimento ou Sem Informação	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Borel	25	1,2%	716	33,1%	949	43,8%	154	7,1%	89	4,1%	232	10,7%
Morro da Casa Branca	2	0,3%	262	36,2%	320	44,3%	36	5,0%	20	2,8%	83	11,5%
Morro do Cruz	12	2,9%	132	31,9%	170	41,1%	34	8,2%	37	8,9%	29	7,0%
Buraco Quente	0	0,0%	19	32,2%	21	35,6%	5	8,5%	7	11,9%	7	11,9%
Morro do Bananal	4	5,3%	34	45,3%	23	30,7%	0	0,0%	3	4,0%	11	14,7%
Indiana	7	2,3%	100	33,6%	119	39,9%	20	6,7%	21	7,0%	31	10,4%
Total	50	1,3%	1263	33,8%	1602	42,9%	249	6,7%	177	4,7%	393	10,5%
R.A. Tijuca	0,5%		7,1%		12,9%		8,9%		63,7%		6,8%	
R.A. Vila Isabel	0,4%		9,1%		16,4%		10,0%		57,3%		6,8%	
Rio de Janeiro	1,3%		17,1%		24,6%		11,6%		33,3%		12,1%	

Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

MAPA 3 Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio – Borel/Casa Branca e Adjacências



Nas comunidades acima analisadas, a faixa de renda que vai de mais de ½ a 1 salário mínimo engloba 33,8% dos responsáveis pelos domicílios, enquanto no município tal percentual é de 17,1%, na R.A.

Também observamos grande desigualdade na faixa de renda acima de três salários mínimo: no território, o percentual do grupo é de 4,7%, bem menor que o índice da cidade (33,3%) e mesmo da R.A. Tijuca (63,7%).

Ainda no que diz respeito à faixa de renda acima de três salários mínimos, o Morro da Casa Branca é o que apresenta a maior discrepância, uma vez que, nesta comunidade, apenas 2,8% dos responsáveis por domicílios particulares recebem mais de três salários. Existe uma diferença considerável entre as comunidades da UPP Borel entre si e em relação à cidade como um todo.

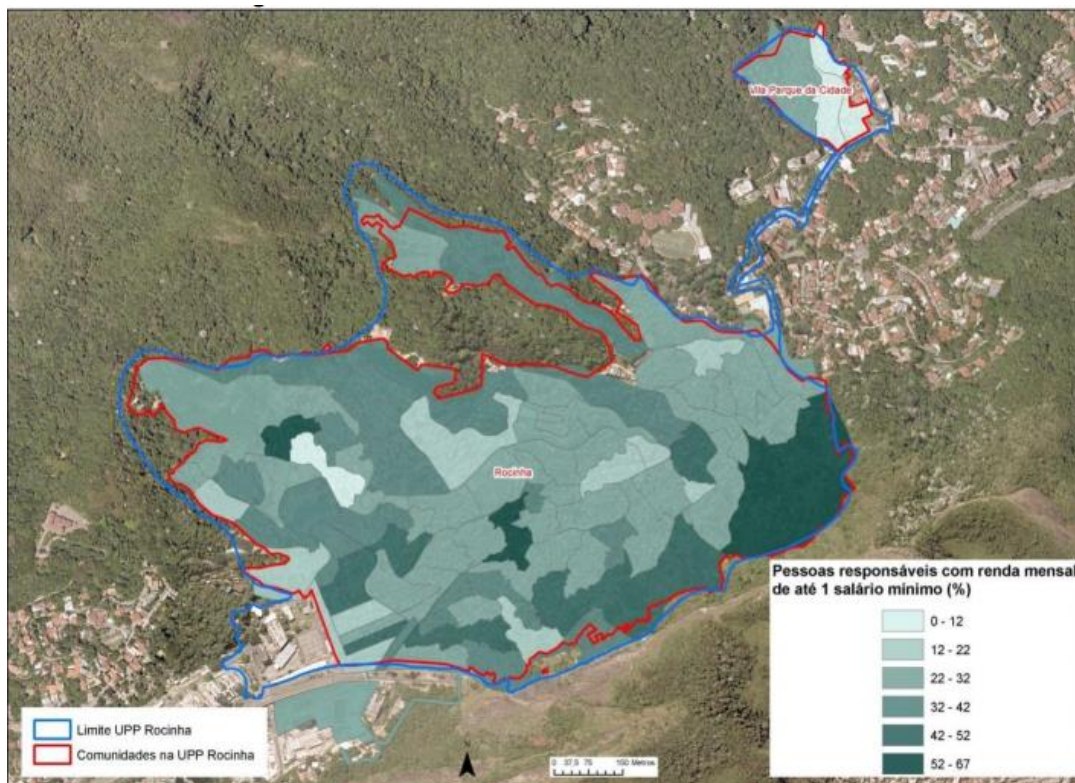
FIGURA 9: Rocinha

Total e Percentual de Responsáveis por Domicílios: Variável Renda nas Comunidades da UPP Rocinha X Total da Cidade do Rio de Janeiro.

Comunidade	Até 1/2 SM		Mais de 1/2 a 1 SM		Mais de 1 a 2 SM		Mais de 2 a 3 SM		Mais de 3 SM		Sem Rendimento ou Sem Informação	
	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%	total	%
Rocinha	327	1,4%	6.993	30,0%	9.317	39,9%	1.978	8,5%	943	4,0%	3.789	16,23%
Vila Parque da Cidade	0	0,0%	58	9,3%	355	57,0%	105	16,9%	50	8,0%	55	8,8%
Total	327	1,4%	7.051	29,4%	9.672	40,4%	2.083	8,7%	993	4,1%	3.844	16,0%
R.A. Lagoa	0,3%		4,2%		8,2%		5,6%		72,2%		9,4%	
Rio de Janeiro	1,3%		17,1%		24,6%		11,6%		33,3%		12,1%	

Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

MAPA 4: Rendimento até 1 Salário Mínimo de Responsável por Domicílio – Rocinha



Fonte: Censo IBGE 2010/IPP

Segundo a figura acima, 31,4% dos responsáveis pelos domicílios na Rocinha estão localizados na faixa de renda que vai até 1 salário mínimo. Em contraste com a Vila Parque da Cidade que tem 9,3% na mesma faixa de renda. A maior discrepância trata do percentual de responsáveis pelos domicílios que recebem mais de 3 salários mínimos, que na Rocinha é de apenas 4,1%, contra 8,8% da Vila Parque da Cidade e 33,3% da cidade do Rio de Janeiro como um todo.

Da leitura das figuras e mapas serve como um panorama das desigualdades dentro e fora das favelas. Cerca de 6,5 a 8% da população dessas áreas tem renda entre 2 e 3 salários mínimos e 4% renda acima de 3 salários mínimos. Ou seja, há grande concentração de renda nas mãos de uma elite favelada em comparação com uma parcela considerável da população, entre 31% e 40%, que recebe até 1 salário mínimo.

A desigualdade é ainda mais gritante se observarmos a segregação espacial não somente que a favela sofre com relação à cidade, mas dos setores mais pobres das favelas dentro das próprias favelas.

Desta forma, assim como há uma desigualdade brutal de renda entre a cidade e a favela, o mesmo ocorre dentro da favela, gerando outros espaços de segregação. Dados de educação, saúde, esgotamento sanitário, água, iluminação pública, coleta de lixo, etc. poderiam ilustrar ainda melhor essa divisão que também ocorre quanto ao acesso aos serviços públicos em geral.

No entanto, não podemos afirmar que a precariedade de serviços ou a desigualdade estariam levando à violência, pois se assim fosse, com a redução dos índices de desigualdade social através do programa Bolsa Família, o nordeste brasileiro não estaria experimentando um aumento considerável na criminalidade violenta.

Somente o que podemos afirmar com esses dados é que a favela é composta por diversos estratos sociais, com diversos interesses e identidades, que por vezes evoca uma identidade única favelada, já outras julga o modo de ser da favela, nessa relação dúbia e complexa.

2.2 SEBRAE e o Sistema “S”.

Com a pacificação, o SEBRAE-RJ e a FIRJAN, através do SESI Cidadania, receberam grande aporte de recursos do governo federal para realizarem projetos sociais, cursos de capacitação e formalização de empreendedores individuais.

Segundo um informante, após a denúncia de lavagem de dinheiro através de ONG's, o governo federal passou a investir em projetos sociais através do Sistema “S”. No entanto, apesar de muitos cursos terem sido levados às favelas, o quórum para as aulas não chegou à metade das vagas oferecidas. Podemos atribuir esse fato a três questões. A primeira, relativa ao tipo de curso e a necessidade local. Muitos foram os cursos que não se adequavam à demanda dos moradores.

A segunda, se refere à própria divulgação do curso e à forma de acesso aos moradores. Segundo muitos moradores nos contaram, nas mais diversas comunidades, era muito comum que os governos oferecessem bolsas como incentivos para os cursos. Isso poderia ter gerado um “vício”, levando os jovens a só fazerem cursos com bolsas. Outro motivo levantado seria o fato de a divulgação nas favelas se dar no boca-a-boca, ou seja, se um amigo seu vai, você acaba indo pra ver. Por fim, a baixa interação com os gestores sociais, que poderiam apoiar na divulgação, também pode ter contribuído.

A terceira, se dá pela forma de entrada do SESI Cidadania no território, ou seja, através da UPP. Apesar de não se atentarem a essa questão, utilizando o espaço das UPPs em alguns lugares. Esse fator pode ser decisivo para a não procura do curso. Há moradores que nos relataram que o tráfico tem dado ordens para que não compareçam aos cursos em algumas comunidades. A gestora social nos deu o exemplo do curso de inglês que começou cheio e na segunda aula só tinha 3 alunos.

Já o SEBRAE, tem focalizado suas ações no apoio ao empreendedorismo e à formalização de Empreendedores Individuais. Muitas foram as parcerias com o Programa Territórios da Paz para desenvolver o comércio local, sendo que na Cidade de Deus foi criado um Polo de Comércio (Polo Inova Cidade de Deus), através da parceria do programa de gestão social e o SEBRAE.

Outros polos estão sendo discutido na Providência, com foco na gastronomia, e no Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, no turismo.

Entretanto, avaliamos que a formalização de empreendedores individuais pelo SEBRAE pode estar sendo excessiva. O relato de um morador pode ilustrar um pouco o que estamos propondo discutir: “Agora eu tenho que pagar 37 reais por mês pra ficar formal. Fiz isso pra conseguir acesso a microcrédito, mas o Banco do Brasil só me deu R\$ 500,00. Mal dá pra pagar pra me manter formal”.

Argumentamos com uma agente do SEBRAE sobre essa questão, pedindo para que controlassem os dados pós-formalização de forma a poder saber quantos estariam retornando à informalidade. Questionamos também a ideia de que todos devam se formalizar. Como resposta, foi-nos dito que o SEBRAE estava realizando uma ação social quando formalizava, pois a pessoa teria que pagar somente uma taxa de R\$ 37,00 por mês para ter acesso a benefícios previdenciários, liberando muitos da dependência de programas assistenciais como o Bolsa Família.

No entanto, como vimos no ponto anterior, a renda de cerca de 95% dos moradores da favela não ultrapassa 3 salários mínimos. Com a chegada da formalização de diversos serviços, como luz (incluída a contribuição de iluminação pública), água, tevê à cabo, bem como o aumento do custo de vida devido à pacificação (aluguel, serviços, etc.), incluir mais uma conta para o morador pagar poderia ter um grande impacto sobre a sua permanência no exercício de atividade empresarial.

Há também casos em que seria mais benéfico para o conjunto da comunidade, formar uma cooperativa do que formalizar individualmente cada empreendedor.

Entretanto, não tem sido esse o entendimento do SEBRAE, conforme pudemos observar.

2.3 As “outras” ações sociais.

Conforme vimos ao longo da tese, uma das falas mais comuns e que serviu como argumento de legitimação da política das UPPs foi a de que o Poder Público esteve ausente durante décadas nas favelas.

Muitas dessas falas eram repetidas por políticos, gestores públicos, comandantes de UPP, pesquisadores, dentre inúmeros outros, inclusive dentro da própria favela ocupada. Vimos que os serviços existiam, tanto que eram muitas vezes transformados em mercadoria política.

Ricardo Henriques e Sílvia Ramos (2011) avaliam que as favelas cariocas constituem um caso paradoxal de “ausência” do Estado e “presença” não coordenada de centenas de projetos, muitas vezes desenhados para compensar a fragilidade das políticas públicas.

Portanto, se a ideia de que “faltam” projetos sociais nas favelas não é precisa – pois eles são muitos e quase sempre convivem de maneira caótica – por outro lado, é real a constatação sobre a descontinuidade, a fragmentação e a baixa qualidade das políticas e serviços públicos à disposição daquelas populações. Quando se coloca o território em foco, e não apenas as populações (crianças, idosos etc.), o panorama de descoordenação se apresenta ainda mais agravado. Verifica-se sobreposição de ações, em que os gestores de umas desconhecem o que as outras fazem, ignoram o público alvo atendido das outras ações simultâneas e não se coordenam de modo a produzir uma cobertura adequada a todo o território: há áreas ou setores ou famílias a quem se oferta programas similares e áreas totalmente descobertas por qualquer programa. (HENRIQUES & RAMOS, 2011).

Tivemos acesso na SEASDH à pesquisa realizada sob coordenação do economista Ricardo Paes de Barros, também citada por Henriques e Ramos no mesmo artigo. Tratou-se de um levantamento realizado a pedido da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos em que foram mapeados 132 projetos em desenvolvimento em favelas cariocas, em processo de pacificação, no âmbito governamental, por iniciativa de Secretarias do Município, do Estado ou do Governo Federal em 2010.

Se considerarmos todas as instituições locais públicas e privadas, envolvendo ONGs, associações, etc., chegaremos, somente nas favelas em que o programa Territórios da Paz atuava em 2012¹⁶¹, ao número de 847 instituições atuando no território, sendo que cerca de 80% delas desde antes da pacificação.

Temos, por exemplo, cinco secretarias de estado e município atuando diretamente com projetos e equipes nos territórios. Temos ainda mais uma autarquia (IPP) e uma empresa pública (EMOP), sem levar em conta as demais secretarias e empresas que possuem diversos projetos ou prestam serviços públicos.

No âmbito do estado, vêm atuando diretamente com equipes em campo, além da SEASDH, a Empresa de Obras Públicas (EMOP), a Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-Rio) da Secretaria de Estado da Casa Civil. No município, temos a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e o IPP. Todos fazendo quase a mesma coisa, propondo mapeamentos, diagnósticos, levantamentos e intervenções.

A diferença se dá no plano executivo e na forma de abordagem, pois as intervenções do estado se dão no âmbito das obras do PAC, com uma equipe de trabalho técnico e social temporária, ligadas à obra, porém com amplos recursos para investimentos, realizando mapeamento próprio que não se comunica com o do município e mesmo com o da SEASDH¹⁶².

No âmbito do município, as ações também se concentram, em boa parte, no âmbito das obras do PAC e do Morar Carioca, com investimento em projetos locais, com baixo grau de articulação também com a UPP Social, do IPP.

Ricardo Henriques, em entrevista dada a João Trajano e Leilah Landin¹⁶³, observa essa questão como um problema de governança:

Protagonismos na gestão da política pública são sempre difíceis de serem administrados. São sempre objeto de disputa, tanto por questões de personalidade, quanto por questões de poder. Nesse caso, produzir uma agenda de coordenação é um problema quase constitutivo da

São elas: Borel, Cidade de Deus, Rocinha, Providência, Complexo do São Carlos, Salgueiro, Formiga, Andaraí, Turano, Batan, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Babilônia/Chapéu Mangueira, Vidigal, Alemão, Santa Marta, Tabajaras.

¹⁶² Vimos obtendo uma aproximação técnica recentemente, produzindo inclusive impacto na reformulação de algumas obras na Grande Tijuca, através de reuniões comunitárias.

¹⁶³ RODRIGUES, A, SIQUEIRA, R. e LISSOVSKY, M. (orgs.). Unidades de Polícia Pacificadora. Comunicações ISER, n. 62. Ano 31 – 2012.

política pública em geral, em qualquer lugar do mundo. Sendo agravado em culturas políticas habituadas com práticas clientelistas e patrimonialistas. [...] Sem mecanismos claros e consistentes de governança e de transparência, e sem o envolvimento de uma estrutura de *advocacy* pela sociedade civil, as políticas públicas podem se realizar de costas para a sociedade civil ou podem se tornar totalmente paternalistas. A questão aqui é: como evito essa situação, como crio essa governança? (ISER, 2012).

Concordamos aqui com Ricardo Henriques, pois trata-se de um problema de governança inerente ao modelo brasileiro, agravado pelos governos de coalizão, pois como os principais setores da sociedade estão representados no Estado, e tendo em vista a sua estrutura patrimonial remanescente da Era Vargas, essa mencionada *advocacy* fica comprometida.

Deste modo, a política social se torna um importante capital político para diversos setores representados no governo, o que também afeta a governabilidade dos projetos, pois se há diversos grupos políticos distintos envolvidos na sua execução, a possibilidade de um direcionamento que vincule as propostas, mesmo que advinda do prefeito ou do governador, se torna de difícil consecução.

Nesse contexto, até para a SESEG se torna essencial gerenciar políticas sociais no âmbito da UPP, estimulando que policiais deem cursos e atividades para os moradores das favelas, promovam bailes de debutantes, distribuam cestas básicas e brinquedos no dia das crianças, que o comandante aja como síndico, controlando e direcionando a entrada de serviços privados (SESI, SEBRAE, Fundação Roberto Marinho, etc.), bem como as festas, as reuniões, o moto táxi, a população (através de revistas constantes), etc.¹⁶⁴

Muito se fala sobre a importância de se evitar a sobreposição de ações, pois todos querem prestar serviços na favela, pelos benefícios políticos que trazem. Do agente comunitário, passando pela associação de moradores, pela escola, o posto de saúde, as secretarias de estado e município, incluindo mesmo a segurança pública, as políticas sociais não têm dono.

¹⁶⁴ Podemos citar como exemplo prático de atuação de policiais da UPP, oferecendo cursos, o caso do projeto Rio 2016, da Secretaria Estadual de Esporte e Lazer, que dava equipamentos para policiais ensinarem esportes como jiu-jitsu, futebol, etc. para nas comunidades pacificadas. No caso do Salgueiro, houve uma competição do projeto de futebol da UPP com o que já havia na favela, levando a um esvaziamento do projeto comunitário por conta dos equipamentos e uniformes dados aos jovens que participassem. Em sentido inverso, no Cantagalo, havia um projeto de jiu-jitsu bastante frequentado pelos jovens da favela e com aulas dadas por policiais. Moradores nos relataram que o número de inscritos passava de 200, porém com a mudança de comando da UPP, o novo capitão terminou com o curso, cedendo espaço para um grupo local que não consegue mais do que 40 inscritos. Segundo moradores, o capitão do Cantagalo afirmava não ser função do policial ministrar cursos. Também vem sendo instalados espaços de mediação de conflitos por policiais treinados pelo Ministério Público. No entanto, a procura tem sido baixa, segundo relatos, por se tratarem de policiais, o que intimida moradores.

3. O triângulo de governo e a gestão social em territórios pacificados.

Neste ponto, propomos avaliar a efetividade de programas como a UPP Social e o Territórios da Paz sob a ótica, proposta por Matus (1995), do triângulo de governo.

Vimos que a UPP Social tem como principal função articular serviços públicos para promover a integração favela-cidade, de sorte a poder classificar os territórios como ex-favelas ou bairros populares, seguindo a lógica proposta pelo programa Favela-Bairro (FREIRE, 2006).

O programa Territórios da Paz teve a mesma origem e objetivos traçados bem parecidos, por conta do edital público que vinculava o trabalho das equipes de gestão previamente contratadas para atuarem em territórios pacificados, ajudando na consolidação do processo de pacificação. Entretanto, a metodologia deste programa, por ser participativa e ter como meta o fortalecimento das redes locais, faz com que a proposta do triângulo de governo tenha uma influência mais reduzida em muitas de suas propostas.

No caso da UPP Social, quando ainda no âmbito da SEASDH, havia um projeto (ou plano de governo), que aparentava possuir boa capacidade de governo, por ser considerado prioridade pelo então Secretário de Estado Ricardo Henriques, podendo vir a ter governabilidade, com a criação do CEPS. Todavia, poderia faltar o direcionamento necessário para a consecução da política, ou seja, o entendimento dessa política como primordial e, por isso mesmo, a ordem por conta do Chefe do Executivo em pô-la em prática, obrigando as demais Secretarias de Estado à intersetorialidade almejada pelo projeto focalizada no território.

Compreendemos aqui a dificuldade que há para um governante, em um governo de coalizão, em garantir um direcionamento almejado para uma política, tendo em vista o insulamento burocrático reforçado pelo loteamento político das secretarias.

Desta forma, uma política intersetorial com direcionamento forte do governante, teria grandes chances de ser inefetiva na prática, principalmente em governos de coalizão, pois além do insulamento burocrático, haveria também a disputa ideológica pelo controle da política pública por parte dos partidos políticos.

Quando a proposta da UPP Social foi levada por Ricardo Henriques para o município, parte da capacidade de governo foi perdida, principalmente por conta de não poder mais dispor de um orçamento para o programa, que teria que se enquadrar às

verbas de uma autarquia, como o IPP. Mesmo assim, apostou na governabilidade como compensação para a efetividade da UPP Social.

Todavia, a articulação com as secretarias municipais encontrou grande dificuldade. Não foram poucas as reuniões em que os gestores sociais da UPP Social tentavam justificar o fato de o técnico da CET-Rio não ter comparecido, ou mesmo o fato de a coleta de lixo ter sido combinada e a sua frequência ser apontada como insuficiente.

Parece-nos que Ricardo Henriques queria propor para a UPP Social, algo que havia dado certo no programa que ajudara a formular no âmbito do governo federal, e que já tratamos neste trabalho, o Bolsa Família. Ou seja, uma política que conseguiu articular as três esferas de governo para erradicar a pobreza e que teria sido efetiva.

No entanto, a intersetorialidade é uma meta muito mais difícil de ser alcançada, pois demanda que as ilhas de burocracia conversem e ajam de forma cooperativa, o que é de difícil aceção principalmente em um governo de coalizão.

Provavelmente por observar que a governabilidade era baixa e que a capacidade de governo estava prejudicada, propôs a criação de um Fundo para as UPPs. De fato, como vimos no capítulo anterior, a existência de financiamento ou orçamento focalizado tem gerado um direcionamento efetivo de diversas políticas públicas, inclusive na Segurança Pública com o PRONASCI, aumentando a sua governabilidade.

Entretanto, não há como se medir a efetividade do programa UPP Social, pois como sua meta não é facilmente mensurável, já que a integração à cidade pelo combate à desigualdade seria mais facilmente avaliada com a criação de um índice próprio que pudesse medir o grau das melhorias em cada favela, impactando em outros índices como o Gini e o IDH, por exemplo. Deste modo, apesar de baseada em um modelo matricial, poder-se-ia avaliar a efetividade da UPP Social em algum grau no que se refere à capacidade de articulação institucional, valendo-se para tanto dos dados quantitativos que seriam produzidos em outras secretarias municipais, nos quais não se poderia precisar o real impacto do programa de gestão social.

Já no que concerne ao programa Territórios da Paz, quando chegamos na SEASDH, não havia projeto, capacidade de governo (seja de pessoal ou mesmo financeira) e governabilidade. O desafio foi pensar em como desenvolver um programa que havia se tornado invisível e ao mesmo tempo torná-lo efetivo, mesmo que com a baixa incidência dos três vértices do triângulo de governo.

Uma das estratégias pensadas foi o de escoamento de demandas pelo CEPS para as demais Secretarias de Estado. Entretanto, apesar da priorização das demandas obtidas pelos gestores sociais, por conta da baixa governabilidade do Comitê e da falta de um orçamento próprio para os territórios pacificados, os técnicos das secretarias não puderam atender a boa parte das demandas. Para tentar tornar o CEPS mais efetivo, foi feito um regimento interno em que se previa a criação de um Plano de Ação Integrada (PAI), em que cada Secretaria poderia propor a inserção em seu orçamento do que fosse mapeado e negociado com as comunidades em termos de demanda para o ano subsequente¹⁶⁵. Entretanto, o regimento ainda está pendente de aprovação, por conta da baixa governabilidade do Comitê.

Como segunda estratégia, propusemos um Grupo de Trabalho de Educação e Ciência e Tecnologia, com técnicos de ambas as secretarias, de forma a pensar em formas de levar seus serviços aos territórios. Foi feita uma comissão de 4 gestores sociais e chegamos ao acordo de que encontraríamos espaço nas favelas para levar um programa de ensino para jovens e adultos (Projeto Autonomia), bem como faríamos uma pesquisa acerca das necessidades de ensino profissionalizante para os jovens de 10 favelas pacificadas, a ser entregue à presidente da FAETEC.

Com relação ao projeto autonomia, encontramos diversos espaços nas comunidades, porém a falta de orçamento próprio para custear limpeza, conta de luz, lanche, deslocamento do professor, etc., findou por tornar a proposta inexecutável.

Já com relação à pesquisa para a FAETEC, o relatório final foi entregue em maio e está sendo analisado para ser incorporado em 2013 na seleção dos cursos para as áreas de UPP.

Deste modo, também a proposta de Grupos de Trabalho não foi para a frente. Entretanto, nesse mesmo período, realizamos uma grande mobilização em 6 territórios da cidade para levar o projeto Rio +20 Comunidades. A articulação com os movimentos de base comunitária e moradores locais deu novo direcionamento ao programa, que passou a ter como foco o desenvolvimento de projetos conjuntos com as comunidades, realizando diversos projetos pilotos e facilitando o diálogo entre diversos atores e instituições locais que não conversavam antes.

¹⁶⁵ Seria uma forma de orçamento participativo no âmbito do governo do estado, focalizado no território e mobilizado pelos gestores sociais na ponta.

O programa Territórios da Paz, apesar da baixa governabilidade e capacidade de governo (esta suficiente apenas para pagar o salário das equipes de gestão social), conseguiu subsistir por ter em seu projeto algo que fosse além das políticas sociais convencionais. Por isso mesmo, não temos como avaliar a efetividade desse programa, pois não atende a um modelo matricial e muito menos a critérios clássicos de avaliação de política social.

Uma forma de avaliação poderia ocorrer através de um *survey*, que medisse se houve aumento do capital social após a entrada em campo das equipes de gestão, comparando com áreas com e sem UPP em que há ou não o programa. Fica essa proposta de monitoramento e avaliação do programa, que pode não dar conta de compreender a sua efetividade.

Outra forma de avaliação de impacto do programa sobre o capital social local, poderia se dar através do estudo das reuniões comunitárias existentes, o aumento no número de reuniões ou de participantes ao longo do período em que o programa Territórios da Paz vêm atuando nos territórios pacificados. A possibilidade de avaliação se dá pelo fato de os gestores do programa sempre passarem listas de presença, bem como elaborarem relatórios das reuniões comunitárias.

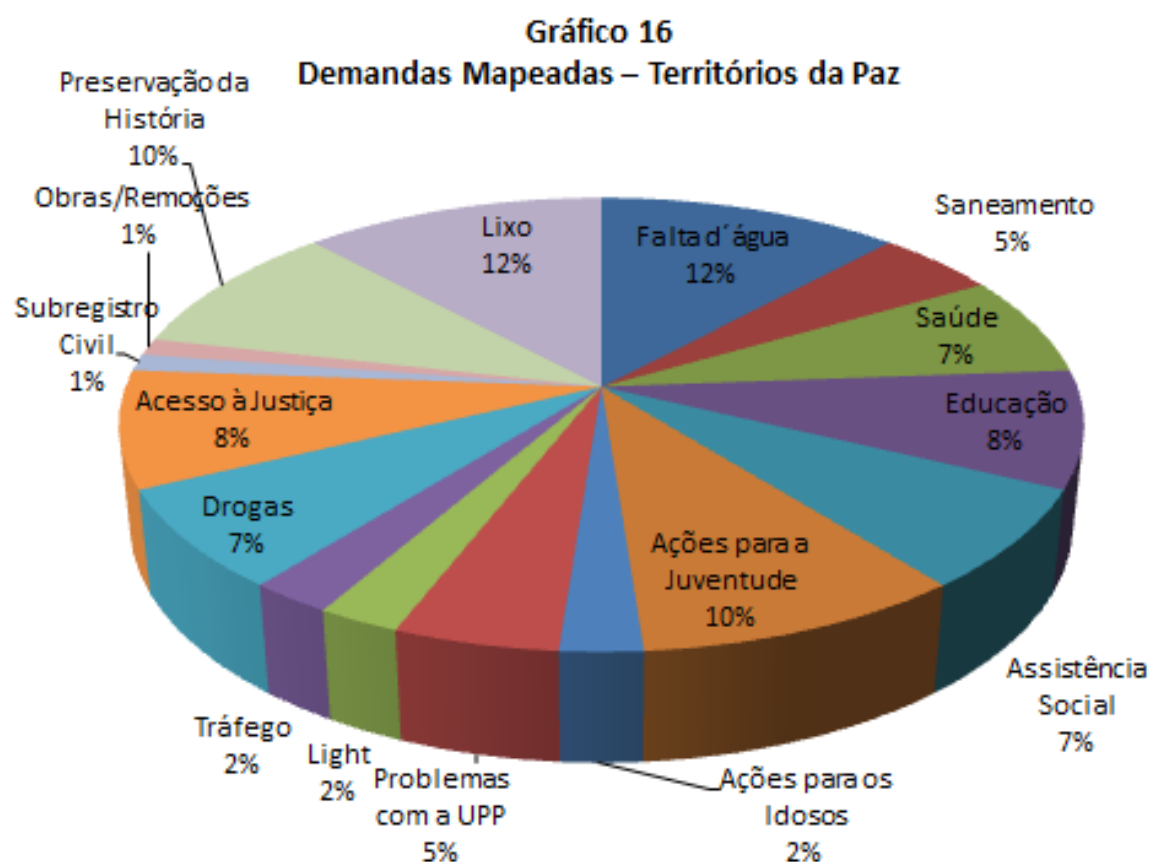
4. Formas associativas, capital social e o programa Territórios da Paz.

Participamos de uma centena de reuniões em todos os territórios pacificados e conseguimos identificar, após o estudo de diversas anotações de campo, duas formas de organização dos movimentos sociais nas favelas: os fóruns locais amplos; e os grupos temáticos.

Dentre as favelas que possuem fóruns locais para discussões mais amplas, pudemos também observar duas formas de organização. A primeira, vinda da própria população e, algumas vezes, cooptada pelo Poder Público para legitimar algumas de suas políticas no plano local. A segunda, chamada pela UPP (ou pela força de pacificação, como no caso do Complexo do Alemão, até junho de 2012), organizada nos moldes dos cafés comunitários.

Dentre as favelas que não possuem fóruns gerais, a organização por grupos temáticos foi muitas vezes direcionada pelos gestores sociais do programa Territórios da Paz, ou mesmo pelo trabalho social do PAC, no caso do Complexo do Alemão por exemplo.

Boa parte desses espaços locais de discussão geram demandas por serviços. De acordo com o estudo dos relatórios mensais e as reuniões de equipes, pudemos mapear as demandas mais constantes do total nas comunidades, como ilustrado no gráfico a seguir.



Observamos que as quatro maiores demandas se referem a questões completamente distintas. Temos a falta d'água e a coleta de lixo como as demandas mais fortes do total de demandas, motivo pelo qual as equipes de gestão vêm trabalhando mais detidamente ambas as temáticas.

No entanto, vemos a seguir que ações para a juventude e preservação da memória também são fortemente creditadas dentro do total de demandas. A questão da

juventude aparece como forte por conta do uso e do tráfico de drogas, representando uma forte preocupação dos moradores. Já no que se refere à memória local, cremos que se deve principalmente ao programa das UPPs que, como vimos, une favelas distintas, criando complexos e territórios, propondo uma nova forma de identidade local, que tende a considerar o que havia antes como ruim.

Muito se fala em se integrar a favela à cidade porque na prática a UPP chega integrando a favela à força, o que gera uma sensação entre os moradores de que estão perdendo a sua identidade, suas raízes. Há também o fato de que, com o domínio menor do tráfico, eles queiram poder lembrar do seu passado de forma livre, sem restrições, apesar de os grupos de memória evitarem entrar muitas vezes no assunto “tráfico”.

De qualquer forma, trata-se de uma demanda que bem elaborada pode ajudar no associativismo local e na maior solidariedade principalmente entre jovens e adultos.

Saindo do campo das demandas e concentrando agora o estudo no associativismo nas favelas pacificadas, propomos sua divisão, do ponto de vista organizacional, em cinco graus associativos que poderiam impactar em maior ou menor formação de capital social no plano local.

O grau máximo de associativismo que encontramos, dentre as comunidades pesquisadas, foi no Borel, que possui um fórum para temas gerais de todo do Complexo, organizado pelas principais lideranças locais, no que denominaram Rede Social do Borel ou “Rede Borel”, esta composta por dezenas de entidades e lideranças que atuam no plano local, dentre os quais muitos são agentes comunitários, como identificado por Marcella Silva (2013). A mobilização foi tão forte que a UPP Social não conseguiu implementar seu fórum na localidade, sendo as discussões pautadas sempre pela Rede Borel.

Em um grau intermediário de organização, observamos a Cidade de Deus, que possuía diversos grupos temáticos locais, um Plano de Desenvolvimento Local elaborado em 2004, uma Agência de Desenvolvimento Local (embora quase desativada), um banco comunitário (com a moeda CDD), bem como uma forte organização de comerciantes que criou o Polo de Comércio da Cidade de Deus (Polo Inova da Cidade de Deus), primeiro polo de comércio em uma área de favela. As reuniões do GT de Comércio foi organizada pela equipe de gestão social Territórios da Paz, aproveitando a vontade dos comerciante em se associarem para se protegerem contra as grandes empresas que começaram a entrar na favela após a pacificação,

levando alguns à falência. Tentou-se formar um fórum geral, organizado a partir da entrada da UPP Social, tendo ocorrido algumas reuniões em 2011. Entretanto, o fato de a UPP Social ter liderado o fórum, gerou certo desconforto entre as lideranças locais que diziam não ter voz. Para contornar a situação, a gestora social propôs uma presidência rotativa da mesa, o que limitou ainda mais a participação dessas lideranças, pois agora não podiam levantar problemas locais por conta de quem estar presidindo a mesa ser um “companheiro” da comunidade. Muitas discussões com relação ao formato ocorreram, havendo falas, como as de Carlos (da ONG Alfazendo), que reivindicava que não se fizesse promessas que não podem ser cumpridas, pois isso só gera desmobilização e descrédito. De fato, aparentemente, todas as promessas feitas e não cumpridas nesse fórum local foram suficientes para que se caísse em descrédito, passando a se organizar novamente em grupos temáticos, e desmobilizando ainda mais alguns movimentos locais.

Observamos também um terceiro grau organizativo que poderia ser ilustrado pelo caso da Rocinha, onde há um fórum geral que fora criado pelo trabalho social do PAC em 2010, a Câmara Comunitária da Rocinha, São Conrado, Gávea e Vidigal, mas que na verdade representa quase que exclusivamente a Rocinha¹⁶⁶, e discute as principais questões da favela. No entanto, a representatividade da Câmara Comunitária é muito pequena, participando dela somente as antigas lideranças locais, tendo pouca capilaridade em suas ações e filtrando os serviços que se propõem chegar à favela. Não foram poucas as falas de algumas lideranças locais que em reuniões com cerca de trinta pessoas afirmavam “a favela não está aqui”.

Em um grau menor de organização, temos a Providência, que possui diversos grupos temáticos, quase todos formados principalmente pela ação da equipe de gestão social Territórios da Paz, porém agindo de forma pulverizada. A maior associação ocorreu por conta das remoções impostas pelo programa Morar Carioca que se propunha a remover quase metade da Providência, Morro do Pinto e Pedra Lisa. Entretanto, mesmo assim, a associação não foi forte o suficiente para impedir muitas arbitrariedades, como pintura das casas com o símbolo “SMH” (secretaria Municipal de Habitação) e uma numeração que indicava quantas casas seriam demolidas. Por conta da desmobilização, muitos acordos foram feitos individualmente, prejudicando aqueles

¹⁶⁶ Conforme vimos no capítulo II.

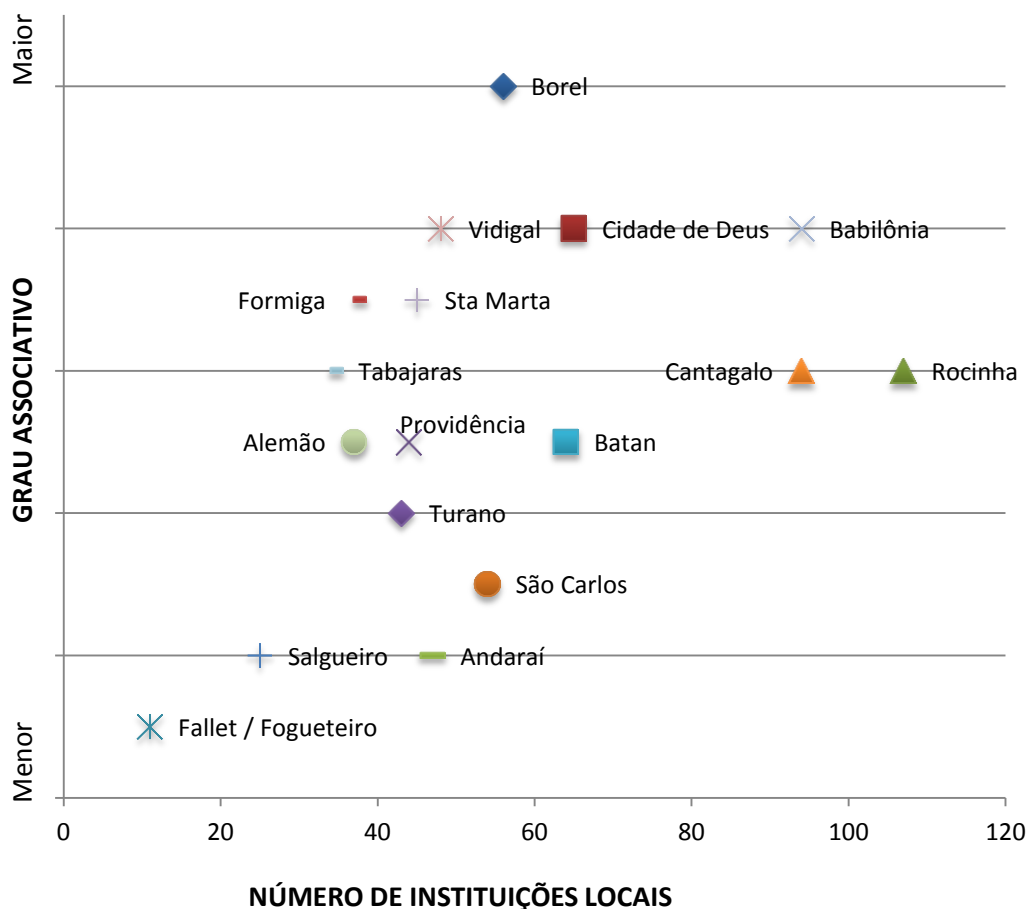
que lutavam pela permanência, uma vez que a obra derrubava tudo em volta das poucas casas que resistiram. A maior força do movimento de resistência à remoção se deu quando se associou ao Fórum Comunitário do Porto, tendo a Defensoria Pública e a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos acompanhado o caso, impedindo muitas das remoções e conseguindo reassentamentos para algumas famílias.

O menor grau de associativismo que encontramos foi no Fallet/Fogueteiro, em que mesmo as associações de moradores foram recentemente criadas, não havendo grupos de temáticos organizados e baixa mobilização em torno das temáticas locais. Foi também uma das áreas que mais sofreu com a pacificação, pois com a diminuição do tráfico, houve uma forte queda na circulação de dinheiro no local, reduzindo o comércio local e aumentando a insatisfação dos moradores com relação a UPP, muito constantemente acusada de corrupção. Em uma das falas de uma liderança local, percebemos bastante essa indignação: “o comércio caiu quase 80% e só se vende para policial. [...] O tráfico tá aí. Eles descobriram que com a UPP o tráfico pode agora trabalhar com segurança”. De fato, é impossível chegar em ambas as comunidades sem ver uma boca de fumo com muitos jovens, porém todos sem armas – o que já representa uma grande mudança.

Observando esses cinco graus de organização, propomos uma comparação entre o número absoluto de instituições (públicas e privadas) atuantes nas comunidades e o grau de associativismo (calculado de acordo com a importância das reuniões e o impacto de suas decisões para o todo da comunidade). Para tanto realizamos um gráfico identificando o número de reuniões comunitárias e outras formas associativas dentro de um esquema graduado pelas cinco favelas trabalhadas acima, bem como as demais áreas em que o programa Territórios da Paz atua, para propor avaliar se há relação entre associativismo e a atuação de instituições públicas e privadas no plano local¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Trabalhamos aqui com os levantamentos de instituições e serviços que atuam nas comunidades pacificadas realizados pelas equipes de gestão social em territórios pacificados – Territórios da Paz. A partir desses levantamentos e da formulação de graus de associativismo observada por nós, pretendemos analisar se há relação entre o número de instituições locais e o grau de associativismo (ou de importância das reuniões locais em termos de legitimação de políticas públicas). Desta forma, atribuímos o grau mínimo de associativismo às comunidades Fallet/Fogueteiro e máximo para o Borel, de sorte a podermos avaliar de forma comparativa a gradação associativa das demais comunidades em que o programa Territórios da Paz atua.

GRÁFICO 17 – Grau Associativo X Número de Instituições Locais



Devemos primeiramente observar que em favelas maiores é comum que haja mais instituições atuantes, o que poderia gerar distorções quanto a sua relação com o grau de associativismo. Entretanto, mesmo tendo em vista que comunidades maiores têm, geralmente, mais instituições do que comunidades menores, observamos uma relação entre o número de instituições atuantes no território e o grau de associativismo (por ocorrência de reuniões comunitárias). Esses dados não são suficientes para que possamos afirmar que projetos sociais (e agentes comunitários) poderiam por si só aumentar a participação comunitária e o engajamento local, gerando capital social e eficácia coletiva, de sorte a aumentar o controle social informal reforçado no nível paroquial.

Parece-nos algumas vezes o contrário, ou seja, quanto mais projetos, mais difícil a relação entre eles, como no caso do Vidigal, em que há o Fórum Intersetorial do

Vidigal (FIV)¹⁶⁸, porém não há uma forte interação entre os projetos sociais existentes no plano local, que disputam espaço e financiamento. Estudamos no capítulo II que muitas vezes a disputa entre lideranças e presidentes de associações para conseguirem verbas para projetos não se traduz em melhora para a favela.

Entretanto, observamos que a grande maioria das comunidades com grau intermediário e alto de associativismo possui número de cerca de 40 ou mais instituições públicas e privadas atuantes em projetos sociais. Poderia haver uma relação direta entre maior número de instituições e a ocorrência mais constante de reuniões comunitárias?

Para podermos responder a essa pergunta, passamos agora a analisar cada favela, a partir dos relatórios mensais das equipes de gestão social Territórios da Paz¹⁶⁹, avaliando o grau de associativismo a partir das reuniões comunitárias existentes e da participação das instituições e agentes comunitários locais nelas, de sorte a qualificar melhor os dados apresentados no gráfico acima.

No Borel, as principais reuniões existentes são: o Grupo de Trabalho Intersetorial para discutir questões relativas ao consumo principalmente de álcool de drogas, organizado pelos gestores sociais em parceria com as instituições locais e a UERJ; outra importante rede formada pelos gestores sociais foi a rede de assistência social que engloba todas comunidades da Grande Tijuca; Há também a grande reunião da Rede Borel, que possui dezenas de instituições participando e que define as principais pautas das comunidades do Complexo; Ainda, ocorrem reuniões com as associações de moradores mensalmente.

No Complexo do Andaraí, as principais reuniões são organizadas pelas associações de moradores, sendo algumas vezes também pela UPP. Entretanto, após levantadas algumas demandas, a equipe de gestão social organizou grupos temáticos para discutir questões como a coleta de lixo e o resgate da memória em torno de um projeto comunitário. Há forte resistência dos moradores em aderir às reuniões e a relação com a UPP ainda é muito frágil. A equipe também se insere na reunião da Rede CRAS da Grande Tijuca.

¹⁶⁸ Reunião comunitária que envolve a participação das principais instituições locais que atuam com políticas sociais, como ONGs, posto de saúde, escola, associações, etc.

¹⁶⁹ Para tanto, utilizamos somente os relatórios mensais de equipes entregues entre fevereiro e dezembro de 2012. Cada relatório é organizado em três partes: introdução; diário e relatos de campo; e diagnóstico.

Na Formiga, havia inicialmente uma reunião mensal com a UPP, hoje organizada como Câmara Comunitária. A equipe de gestão formou um grupo de memória que se reúne periodicamente. Há ainda reuniões com o SEBRAE e a participação na rede CRAS da Grande Tijuca.

No Salgueiro, foram formados alguns grupos de trabalho pela equipe de gestão, tais como o de comércio (empreendedorismo), em parceria com o SEBRAE e cultura. Há ainda reuniões organizadas pela associação de moradores com foco principal na questão da falta d'água. A equipe também se insere na rede CRAS da Grande Tijuca.

No Turano, também se adotou a estratégia de grupos temáticos, dando principal enfoque no projeto de resgate à memória local. As principais reuniões são organizadas pelas associações de moradores que disputam espaço por projetos.

A região do Complexo do São Carlos/Fallet/Fogueteiro/Querosene/Zinco é a mais desmobilizada, tendo algumas reuniões esporádicas com as associações de moradores, bem como cafés comunitários com as UPPs. Há relatos de abusos policiais e a força do tráfico inibe bastante a população que evita cruzar as fronteiras que ainda persistem. Um dos principais grupos organizados pelos gestores é o de Esporte e Cultura.

No Complexo do Alemão, há diversos grupos reunidos em torno de temáticas. No entanto, não há uma reunião geral, sendo que algumas associações de moradores realizam reuniões para discutir problemas relativos a serviços públicos e obras do PAC. Os principais grupos locais discutem meio ambiente, educação e saúde.

O Chapéu Mangueira/Babilônia possui muitas instituições atuantes dentro e fora das favelas. Com as obras do Morar Carioca, fóruns foram organizados para discutir direitos de moradia. A partir da Rio +20, muitos grupos de organizaram voltados principalmente para eco-moda. Um forte grupo de jovens se reúne semanalmente com as equipes de gestão em torno do projeto “Dá Teu Papo”, que discute diversas questões locais, possuindo um grupo bastante heterogêneo de jovens.

O Cantagalo/Pavão-Pavãozinho não tem tradição associativa. O trabalho da equipe de gestão conseguiu construir uma rede de instituições que passaram a conversar. Grupos de trabalho com foco principalmente na questão ambiental (por conta do grave problema de coleta de lixo nas duas comunidades) e do empreendedorismo, trabalham a ideia de formar um polo de turismo com o apoio do SEBRAE.

Tabajaras/Cabritos têm suas principais reuniões organizadas pela associação de moradores e pela UPP. A equipe de gestão organiza grupos de memória local e educação.

No Santa Marta, as principais reuniões são organizadas pela associação de moradores, sendo que a equipe de gestão formou uma Rede Intersetorial de serviços para evitar sobreposição de ações das diversas instituições que atuam na favela. Outras importantes reuniões discutem as remoções das obras do PAC, a reativação da rádio comunitária e o projeto de resgate da memória local.

A Rocinha tem uma grande reunião comunitária (Câmara Comunitária), que têm diversos grupos de trabalho. Há em paralelo as reuniões das associações de moradores e as reuniões do grupo de cultura. A equipe de gestão social tem organizado reuniões com as escolas locais e com grupos de catadores de lixo. A UPP Social tem tentado organizar uma Rede Intersetorial de Serviços, porém devido à grande quantidade de entidades na favela tem tornado a proposta de difícil consecução.

O Vidigal tem diversas reuniões comunitárias, organizadas pelas ONGs locais que disputam espaço. O principal fórum local é o Fórum Intersetorial do Vidigal (FIV), que, junto com a equipe de gestão e em parceria com a UFRJ, está promovendo a criação de um Plano de Desenvolvimento Sustentável. Há um grupo de cultura que está discutindo um projeto de memória local e outro de diversidade racial. A associação de moradores também organiza reuniões.

Na Cidade de Deus há diversos fóruns de discussão, sendo que os mais ativos são o grupo de comércio (que fundou o polo de comércio local), o grupo de esporte (que realizou diversos eventos esportivos, como os Jogos Abertos), o grupo de meio ambiente, o grupo de saúde, o grupo de educação e o grupo de cultura. Há também uma reunião comunitária mais ampla que ocorre com alguma periodicidade, envolvendo principalmente o grupo de educação e saúde.

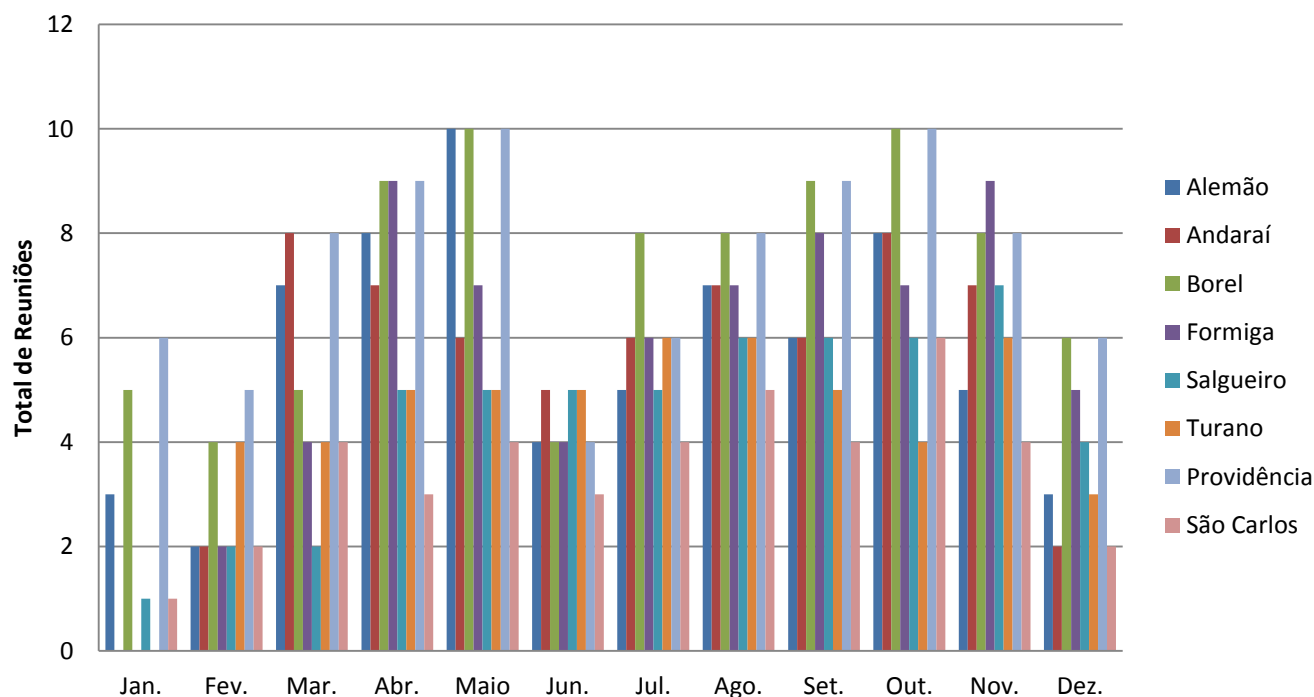
O Batam tem cafés comunitários e reuniões associações de moradores. ONGs locais também organizam reuniões. Há também um grupo de cultura e juventude, bem como outro que discute transporte.

Vale ressaltar que há diversas ações e reuniões intercomunitárias organizadas pelas equipes de gestão social. As duas maiores reuniões desse tipo, realizadas com certa periodicidade, têm como foco as propostas do Plano de Memórias (que envolve 10 territórios com equipes diferentes atuando) e a Troca de Saberes (reunião de diversos

grupos que trabalham com questões socioambientais de 12 territórios distintos). Desta forma, as equipes de gestão organizam reuniões que ultrapassam o associativismo local, pondo diversos atores das mais distintas favelas em contato para discutir um projeto comum e trocar conhecimento.

Todavia, para avaliarmos se há um incremento no associativismo a partir da entrada em campo das equipes do programa Territórios da Paz, analisaremos o número de reuniões comunitárias ao longo de 2012, para observar se há alguma relação entre a sua ocorrência maior ou menor e a ação das equipes, tudo isso com base nos relatórios de campo das equipes de gestão.

Gráfico 18: Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias - 2012 (Zona Norte/Centro)



Vemos a seguir três gráficos em que se contabiliza o número de reuniões ao longo dos meses do ano de 2012, por área da cidade e no total.

Gráfico 19: Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias - 2012 (Zona Sul/Oeste)

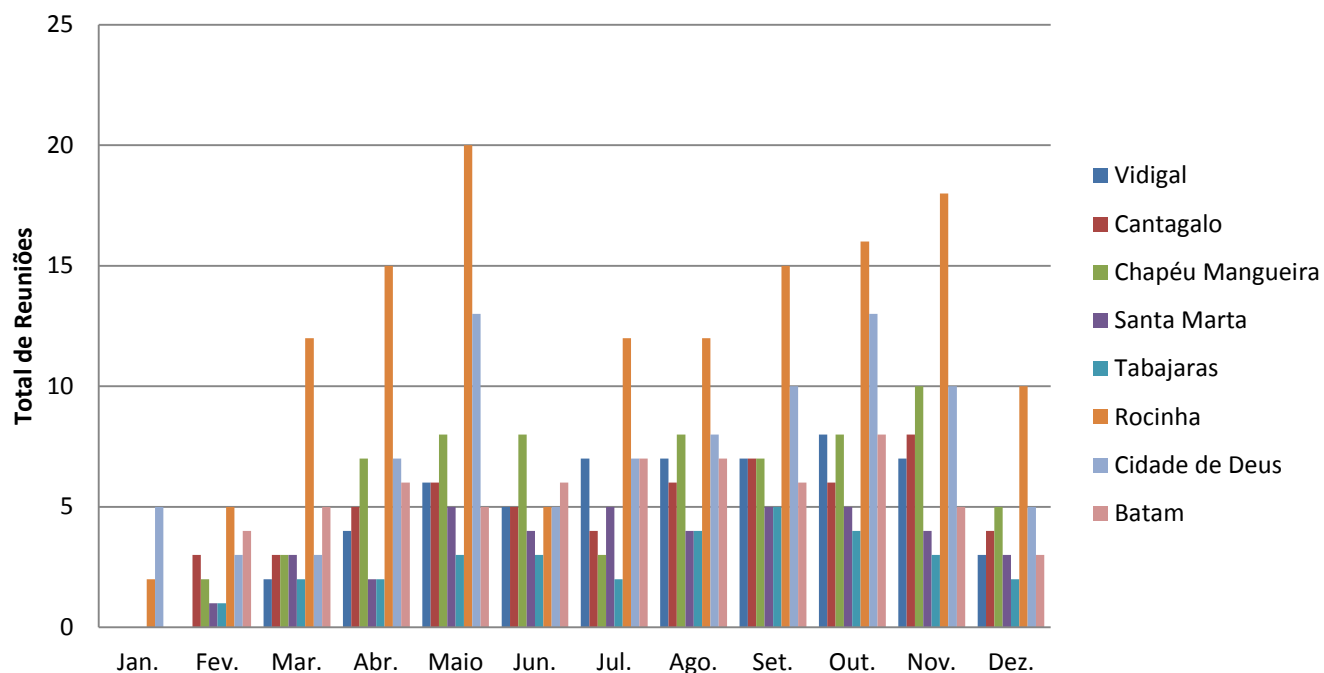
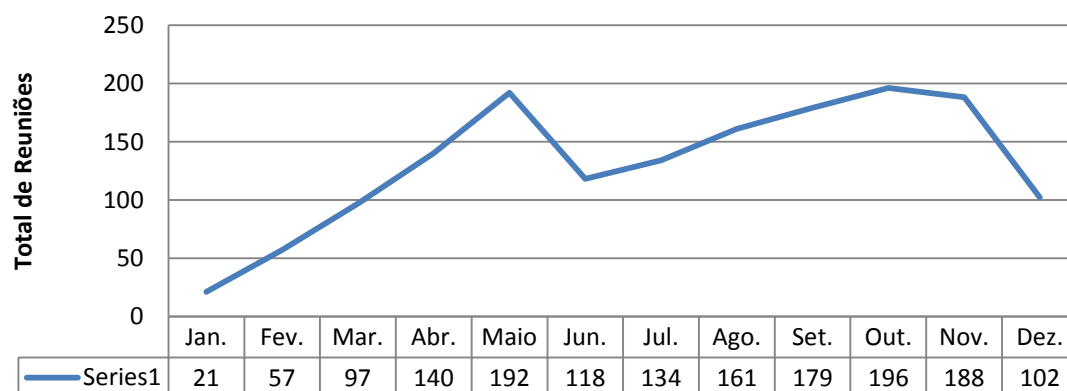


Gráfico 20: Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias - 2012



A leitura dos gráficos acima nos indica que poderia haver influência do programa de gestão Territórios da Paz na ocorrência das reuniões comunitárias, pois o período em que as equipes estiveram menos presentes nos territórios, por estarem organizando o evento Rio +20 nas seis comunidades escolhidas pelo governador (Alemão, Cidade de Deus, Chapéu Mangueira/Babilônia, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Vidigal e Rocinha), em junho de 2012, foi quando teriam ocorrido menos reuniões¹⁷⁰. A outra queda na curva de reuniões se refere a um movimento sazonal comum nas favelas. São os períodos em que os moradores estariam mais desmobilizados, principalmente por conta das festas de fim de ano e do carnaval, período em que qualquer reunião fica comprometida por falta de quórum.

Portanto, os gráficos acima são baseados em relatos de campo de participação em reuniões comunitárias, indicando-nos uma relação, mesmo que tênue, entre o número de reuniões e a presença das equipes de gestão social.

No entanto, por falta de informações, não temos como saber o quórum dessas reuniões, de sorte a podermos apontar que a mobilização dos gestores poderia estar criando capital social nessas comunidades. Só o que obtemos com esses dados é a informação de que mais reuniões são feitas quando as equipes de gestão estão em campo. Sabemos que há mais reuniões, mas não temos como precisar a qualidade delas, apesar de termos participado de muitas.

5. Engajamento Comunitário e Construção do Capital Social: um estudo do projeto Rio +20 Comunidades.

Em fevereiro de 2012, o Governo do Estado do Rio de Janeiro resolveu incluir em sua agenda para a programação oficial da Conferência Rio +20, as comunidades pacificadas ou em processo de pacificação do Rio de Janeiro. Foram escolhidos¹⁷¹ 6 territórios para que seus moradores pudessem apresentar projetos propondo o futuro que

¹⁷⁰ Devemos ressaltar que os dados de janeiro e fevereiro estão incompletos, pois trata-se do período de entrada de campo de 12 das 17 equipes do programa Territórios da Paz.

¹⁷¹ Não se sabe ao certo quais foram os critérios para essa escolha, porém muitos dos organizadores do evento disseram que foi o governador Sérgio Cabral que os escolheu.

querem: Cidade de Deus, Rocinha, Vidigal/Chácara do Céu, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Babilônia/Chapéu Mangueira e Complexo do Alemão.

Como as equipes de Gestão Social – Territórios da Paz, vêm realizando o seu trabalho nas comunidades da cidade desde 2010, quando iniciaram os trabalhos na Providência e na Cidade de Deus, representantes da Casa Civil do Governo do Estado pediram a ajuda do programa para pensar as ações nos territórios.

No caso do processo da Rio +20 nas comunidades, a proposta veio de cima para baixo, por parte do Governo do Estado e começou a ser implementada mantendo a lógica tradicional de relação do Estado com essas comunidades, favorecendo alguns grupos locais em detrimento da maioria.

Quando o programa foi chamado a participar da construção da Conferência Rio +20 nas comunidades, já havia uma articulação prévia da Casa Civil com algumas ONG's locais para organizar o evento tais como Criança Esperança (Cantagalo), Verdejar e Raízes em Movimento (Complexo do Alemão) e Avice (Chapéu Mangueira).

A partir de algumas reuniões abertas na Casa Civil, em poucas semanas todo o processo foi modificado e, no fim de fevereiro de 2012, seus representantes decidiram que os eventos nas comunidades poderiam ser pensados e construídos pela população local, conforme demandado por nós.

O papel das equipes de gestão social em territórios pacificados - Territórios da Paz, aparece como essencial para a inversão do processo, pois realizaram a mobilização de centenas de pessoas nos territórios contemplados.

No início das reuniões comunitárias, perguntava-se, à população das áreas contempladas pelos projetos, primeiro se queriam fazer algo para a Rio +20 e, em seguida, que tipo de atividades gostariam de propor em cada comunidade.

A apresentação dos projetos por parte das comunidades através da mobilização de centenas de pessoas que se organizaram em torno de comissões, levantou algumas questões que nos leva inevitavelmente a remeter à teoria da eficácia coletiva proposta por Robert Sampson, pois a Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou claro desde o início que financiaria somente a infraestrutura, informando não poder remunerar nenhum grupo, e mesmo assim foi alto o engajamento dos moradores como voluntários nas atividades.

Desta forma, reforçou-se publicamente o controle informal exercido no nível paroquial ao promover a maior integração dos moradores através de um projeto comum.

Vários relatos como o do Dionísio, importante liderança do Pavão-Pavãozinho, foram observados:

É a primeira vez que vi um monte de gente que se odiava na minha comunidade sentando junto e pensando um projeto comum. Se tinha algum legado a ser deixado pela Rio +20 foi todo mundo sentar junto e propor uma grande feira para mostrar o que o Pavão-Pavãozinho e o Cantagalo têm de melhor. (Relato de Dionísio no ato da entrega do projeto do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo na Casa Civil em 30 de março de 2012).

Ao longo do processo de construção dos projetos de cada comunidade, cada uma propôs ações bem distintas, conforme publicado em no jornal O Globo:

RIO - A Rio+20 ultrapassará os muros do Riocentro, os jardins do Aterro do Flamengo e subirá favelas pacificadas. Em paralelo à conferência das Nações Unidas, de 13 a 22 de junho, seis comunidades terão uma programação especial sobre desenvolvimento sustentável. As atividades vão desde visitas guiadas na Rocinha e no Vidigal a competições esportivas na Cidade de Deus, sempre com o lema “A comunidade que nós queremos”. Também estão na lista da Secretaria estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, à frente da organização das atividades em parceria com a Casa Civil do estado, os morros do Chapéu Mangueira/Babilônia (Leme), do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (Copacabana) e o Complexo do Alemão.

A proposta dos eventos é integrar o morro à cidade e divulgar experiências positivas, na linha da sustentabilidade, desenvolvidas dentro das favelas. [...].

Na Rocinha, as atividades, marcadas para 19 de junho, foram elaboradas em torno do tema educação. Durante todo o dia, partirão grupos do centro esportivo em visita à comunidade. Em cada parada, serão discutidos os projetos desenvolvidos na favela sob o ponto de vista da educação, os problemas da Rocinha e os desejos dos moradores. Os Jogos Abertos da Cidade de Deus, realizados pela primeira vez em novembro do ano passado, ganharão uma segunda edição de 16 a 23 do próximo mês. Crianças e jovens entre 6 e 20 anos poderão participar de competições de esportes como corrida, futebol e jiu-jítsu. Haverá ainda a Jornada de Educação Socioambiental, com debates sobre desenvolvimento econômico sustentável e projetos de economia solidária.

Na Zona Sul, o Chapéu Mangueira e o Babilônia farão, nos dias 14 e 15 de junho, uma feira de economia solidária, com exposição de trabalhos locais e apresentações culturais e oficinas, entre outras atrações. Além disso, modelos desfilarão com roupas feitas de produtos reciclados, como garrafas PET. O Vidigal terá um “arrastão cultural”, com apresentações de teatro e hip hop, além de uma visita ao parque criado — com replantio feito pelos próprios moradores — numa área onde antes ficava um lixão.

O Complexo do Alemão se prepara para, nos dias 16 e 17 de junho, sediar uma feira solidária, debates, apresentação de filmes e de bandas locais, além de oficinas de teatro e reciclagem. Haverá ainda um tour pela Serra da Misericórdia. (O Globo, matéria de Ludmilla de Lima, 07 de maio de 2012 – “O morro também tem vez durante a Rio +20”, acessado em: “<http://oglobo.globo.com/rio20/o-morro-tambem-tem-vez-durante-rio20-4836207#ixzz24p7PVumG>”).

Entretanto, após a entrega dos projetos pelas comunidades, o apoio por parte da Casa Civil acabou sendo reduzido por conta de limitações orçamentárias e de pessoal para realizar a licitação, recaindo toda a licitação sobre a superintendência de territórios, o que gerou uma desarticulação da esfera pública e a uma desinstitucionalização do projeto que inicialmente fora promovido em parceria com o PNUD, mas que em seguida foi preterido, não tendo sido liberados nem mesmo o voluntariado oficial da Conferência Rio +20, conforme previsto anteriormente, para as ações nas comunidades.

Apesar de todos os contratempos encontrados, os projetos findaram por serem realizados com ampla mobilização comunitária, não tendo sido necessários voluntários, pois todos os gestores sociais do programa Territórios da Paz se dividiram nos 6 territórios e trabalharam juntamente com centenas de moradores na organização do evento.

Sabe-se que o número de moradores trabalhando na organização do evento foi de em torno de 600 pessoas, pois foram feitas 600 camisas que foram controladas pelos gestores e foram dadas somente àqueles que ajudaram na produção.

Entretanto, apesar de toda a mobilização social e engajamento, pudemos perceber que coesão social não se traduz em eficácia coletiva quando se trata de uma favela, pois no último dia de atividades no Pavão-Pavãozinho, houve tiroteio, o que fez com que alguns moradores afirmassem que fosse uma briga entre moradores enquanto outros diziam que traficantes de outra localidade estavam tentando invadir o morro.

Será que no caso carioca seria a pouca coesão social, (baixa capacidade de moradores estabelecerem valores e objetivos comuns), a falta de auto-regulação (incapacidade de controlar ou supervisionar o comportamento mútuo), a indisposição que membros das comunidades têm de agir em prol do bem comum não foi observada, pois todos estavam envolvidos no evento. Também não temos como apontar para o rápido processo desordenado de urbanização e a desestruturação familiar, que levariam

ao domínio dessas áreas por gangues ou grupos armados antes ou depois das UPPs, pois todos se conhecem e controlam a vida do outro.

No entanto, algo interessante de se observar é que explica o fato de a coesão social não de converter em capital social em uma favela como o Pavão-Pavãozinho, por exemplo, é que moradores que já se conheciam mesmo assim não conversavam. Até que ponto a disputa interna das lideranças locais poderia ter alguma relação com isso?

Observamos ainda que mesmo com a disposição da comunidade em agir em prol de um bem comum (o projeto da Rio +20) isso não evitou que em alguns casos houvesse violência, apesar da presença da UPP. Se pensarmos no rápido e desordenado processo de urbanização como causa, veremos que muitas dessas regiões já são densamente povoadas há décadas. Há uma coesão social que nenhuma região de classe média da cidade teria. Todavia, isso não se converte em algo que gere de fato um associativismo. Será que não estamos exigindo mais do favelado do que o que se exige da sociedade como um todo?

6. O Modelo de Medellín.

É inevitável aqui a comparação com o modelo proposto por Medellín, quando se trabalha com a temática das políticas sociais nos territórios pacificados, pois evoca-se a teoria das janelas quebradas (“broken windows”) para explicar a queda da criminalidade violenta através, principalmente, de um plano de intervenção militar e urbana.

Seguindo essa proposta, a reforma urbana, com construção de bibliotecas, teleféricos, espaços públicos, ludotecas, clínicas de saúde, escolas e diversos equipamentos públicos, somadas a operações militares, teria levado Medellín à paz.

O Rio de Janeiro tem evocado boa parte dessas políticas desenvolvidas em Medellín como efetivas ao combate à violência, principalmente nas favelas cariocas. A ideia é que se realize uma reforma urbana de forma a prevenir a violência em “ambientes degradados”. Em algum grau, a proposta da UPP Social também vem corroborar essa ideia, uma vez que trabalha com o paradigma de integração favelacidade por meio de serviços públicos e reformas urbanas.

Desta forma, não é surpresa que se inclua a Providência na lista de ex-favelas após as obras de urbanização terminarem no local, uma vez que a significação atribuída a essas áreas da cidade está associada a precariedade e violência, por parte do Poder Público.

No entanto, a utilização do modelo de Medellín no Rio de Janeiro é, de fato, um equívoco, pois o contexto social é completamente diverso e o impacto de tais políticas na criminalidade violenta, em Medellín, tem sido questionado por muitos pesquisadores colombianos e mesmo pela população das “comunas” e “barrios” de Medellín.

Pudemos acompanhar algumas dessas intervenções, de perto, em Medellín, conversar com moradores das Comunas 11 e 13, áreas mais afetadas pelas intervenções arquitetônicas, bem como conversar com estudiosos colombianos sobre o assunto, conforme exporemos a seguir.

6.1 O jogo dos sete erros – principais diferenças entre uma comuna e uma favela.

Ao visitarmos as Comunas 11 e 13 em Medellín, observamos pelo menos 7 diferenças visíveis do teleférico (em comparação com os do Rio), sem contar as ainda mais visíveis quando se caminha por elas. Em conversa com o professor da Universidade Nacional da Colômbia, Carlos Mario Perea Restrepo, que está escrevendo um artigo comparando Medellín, Cidade Juarez (México) e Rio de Janeiro, propusemos um jogo de 7 erros, ou seja, 7 diferenças vistas de longe (visíveis do alto, de um teleférico) entre as favelas do Rio e as comunas e barrios de Medellín.

A primeira diferença enumerada por Perea foram as caixas d’água¹⁷². Em Medellín, as casas não possuem caixas d’água, havendo serviço regular de água em todas as comunas. O mesmo não ocorre no Rio de Janeiro. Mesmo após as obras do

¹⁷² Interessante notar que em comitativas do BID, e mesmo da Alcaldia de Medellín no Complexo do Alemão, todos os colombianos ressaltaram essa diferença, afirmando que ninguém tem caixa d’água em Medellín, pois é muito caro e todos têm acesso à água de forma regular.

PAC no Alemão, as caixas d'água são essenciais para se estocar água nos muitos períodos do dia em que o serviço é interrompido ou manobrado para outra área.

A segunda diferença enumerada por Perea foi o tamanho das casas. Neste ponto discordamos em parte, pois ele argumenta que as casas são menores na Colômbia, por possuírem normalmente um andar. Entretanto, argumentamos que os andares (ou puxadinhos nas lajes) são para comportar mais famílias, aumentando a densidade populacional.

A terceira diferença, também apontada por Perea, é o maior espaço entre as casas que não são tão adensadas e sobrepostas como no Rio de Janeiro.

A quarta diferença se refere à quantidade de espaços de lazer e esporte, bem como praças nas comunas de Medellín.

A quinta diferença foi apontada por nós e se refere ao alcance das ruas, que chegam até as partes mais altas das comunas, havendo inclusive ônibus (*busetas*) que chegam nas áreas mais ao topo.

A sexta diferença que apontamos foi com relação à presença da polícia. No Complexo do Alemão, podemos avistar as bases das UPPs. Já em Medellín, observamos apenas uma pequena base militar no topo da Comuna 13, pois o policiamento é feito por patrulha ou incursões policiais.

A sétima diferença que observamos foi relativa ao próprio teleférico em Medellín, que é muito utilizado pela população, em contraste com o do Alemão, que é pouco utilizado, tendo um público principalmente de turistas. Essa diferença pode ser explicada em parte devido à geografia das duas cidades. Medellín é uma cidade encravada em um vale cercada de montanhas. Nesse tipo de geografia, um teleférico faz muito sentido, pois trata-se de um meio de acesso eficaz à regiões mais altas. Já no Rio de Janeiro, a geografia é bem diferente, pois a cidade é cortada por morros, tendo o Maciço da Tijuca dividindo a cidade ao meio. Desta forma, construir teleféricos no topo dos morros, onde poucas pessoas habitam, não é tão efetivo quanto talvez outras formas de acesso como planos inclinados, elevadores ou escadas rolantes.

Ainda, no que se refere a uma viagem de teleférico, há uma diferença que serve como um bônus. Em Medellín, as pessoas falam sobre a vida na Comuna, contando inclusive, abertamente, das relações entre paramilitares e políticos para diminuir a violência onde moram. No teleférico do Rio, se perguntarmos sobre a

violência e o tráfico, teremos muitas vezes como resposta que está tudo bem após a pacificação.

Entretanto, no que concerne a Medellín, Perea argumenta que essa abertura dos moradores em falarem sobre a violência é algo cíclico, havendo momentos em que as pessoas se sentem menos intimidadas a falar, como o atual. Na Colômbia também é muito comum a pessoa assumir a atividade ilícita que exerce. Segundo Perea, se perguntarmos a um jovem colombiano se ele fuma maconha, ele muito provavelmente contará a verdade.

6.2 Violência e Acordo Político em Medellín: motivos para a redução da criminalidade violenta na primeira década do século XXI.

O negócio das drogas se consolidou na Colômbia nas décadas de 1970 e 1980, quando grandes proprietários de terra ingressaram no sistema produtivo de maconha e cocaína. Tal fato ocasionou o aumento do valor da terra e a expulsão de muitos camponeses para a cidade. De fato, conversamos com algumas pessoas em nossa visita às comunas 11 e 13 de Medellín e todas nos indicavam a proveniência do campo, se identificando como *desplazados*, intensificados nas décadas de 1980 e 1990, quando a cidade teve um crescimento populacional de cerca de 50%.

A força do deslocamento populacional é tão forte que quando fomos a uma festa em uma escola na Comuna 11, havia uma grande quantidade de barraquinhas indicando diversas regiões do país e a apresentação de dança que vimos era da região de Guaviare, no sul da Colômbia.

Entre os paramilitares, pelo menos no começo, havia uma justificativa ideológica, assim como na guerrilha. Os paramilitares surgem da organização dos agentes de segurança estatais que moravam nas regiões que sofriam com as diversas formas de extorsão da guerrilha, propondo a segurança e a proteção do local contra os guerrilheiros.

Em um ambiente em que os narcotraficantes começam a realizar uma contrarreforma agrária, comprando muitas terras, chegando a formar corredores de terras entre Bogotá e Medellín, nos quais poderiam se deslocar, exércitos de guerrilheiros começam a ser formar.

Os grupos de “*autodefensa*” legais começam a se associar, nesse período, com grupos mafiosos ligados ao exército, formando diversas frentes paramilitares.

Na cidade de Medellín, o negócio da droga se apoiou em uma estreita relação com as forças militares, policiais e com os principais grupos políticos da cidade. Os “*narcodólares*” se tornaram rapidamente o principal motor econômico da cidade, financiando clubes sociais e esportivos, empreendimentos imobiliários, concursos de beleza, eventos culturais e recreativos (Castro, 2005).

O abundante dinheiro proveniente do negócio da droga era “*lavado*” em setores da economia formal como investimentos necessários ao desenvolvimento da cidade e à geração de novos empregos, em especial na construção civil. Medellín tornou-se, assim, um espaço de atração de colombianos vindos do campo, onde a violência se intensificava. O trânsito do campo para a cidade era uma tentativa da população deslocada de buscar as fronteiras da “*paz urbana*” no contexto da “*guerra*” colombiana. (RAMIREZ & COSTA, 2012)

Como resposta à guerra contra as drogas promovida pelos EUA, o seu principal mercado consumidor, o governo colombiano acabou flexibilizando sua soberania e autorizando a extradição de narcotraficantes para aquele país.

A morte de Pablo Escobar e a desarticulação do cartel de Medellín redirecionaram as estratégias de guerra usadas pelas forças de segurança. Os grupos que serviam ao narcotráfico se reacomodaram e encontraram novas formas de financiamento, especialmente através da aproximação com os grupos em confronto armado no campo (Castro, 2005).

O negócio das drogas foi herdado por Ñato Berna (ou Don Berna). Este foi um dos principais colaboradores da polícia na “guerra” contra o cartel de Medellín. A aliança entre Don Berna e os grupos paramilitares deu origem ao grupo paramilitar Bloque Cacique Nutibara (Castro, 2005). O controle dos territórios da cidade implicava, tanto para guerrilheiros quanto para paramilitares, na extorsão das pessoas da comunidade e na restrição à mobilidade e ao comportamento de todos em nome de uma lealdade fundada na força do dinheiro e das armas (RAMIREZ & COSTA, 2012).

A “guerra” em Medellín entre guerrilheiros e paramilitares pelo controle territorial dos bairros da cidade levou o Estado a explicitar seu alinhamento com o paramilitarismo. As forças de segurança organizaram e executaram uma operação militar, idealizada pelo paramilitar Fabio Orión (um dos líderes do Bloque Cacique

Nutibara), para expulsar as milícias guerrilheiras da Comuna 13. A “operação Orión” consistiu em uma intervenção militar violenta, que resultou na retomada do controle da Comuna 13 pelas forças de segurança pública e pelo Bloque Cacique Nutibara.

A partir da operação Orión, o governo da Antioquia começa a promover a desmobilização dos grupos paramilitares. No entanto, para Carlos Mario Perea isso nunca de fato ocorreu, tendo os grupos paramilitares tomado de vez os territórios da cidade e instituído novas formas de extorsão sobre a população, estruturando-se em um sistema piramidal, suplantando o antigo cartel das drogas por um novo.

No entanto, o uso político da desmobilização, bem como as intervenções urbanas ocorridas nas comunas mais violentas da cidade, apresentou a cidade de Medellín como um exemplo de política de segurança bem-sucedida. A “paz” em Medellín é defendida como uma evidência corroborada pelas estatísticas que mostram a redução de homicídios (RAMIREZ & COSTA, 2012), embora os mesmos tenham retornado a ascender muito fortemente após 2007.

6.2.1 Paramilitares, Narcotraficantes e a falsa “pacificação”.

Em conversa com Carlos Mário Perea, importante pesquisador colombiano estudioso da violência no país, este descreve-nos a questão criminal de hoje na Colômbia como derivada de uma guerra civil, algo que se reproduz e se acumula ao longo do tempo, ante um Estado enfraquecido que não conseguia acessar todo o território nacional. Uma guerra que mesmo com a mudança dos atores sempre manteve uma questão ideológica de fundo.

Perea descreve a Operação Orión como determinante para a compreensão do que vem ocorrendo hoje em Medellín. Para ele, em 2002, houve uma grande disputa entre a guerrilha e os paramilitares, em uma luta quadra por quadra pelo domínio das regiões periféricas da cidade.

Nesse momento, o governo intervém com uma grande operação, com aviões, tanques, metralhadora. E o resultado disso é que os guerrilheiros são expulsos da cidade. Entretanto, como consequência, segundo Perea, entregou-se a cidade aos paramilitares.

O chefe dessa nova estrutura piramidal em Medellín se torna o senhor indiscutível. Os paramilitares tomam a cidade por completo com o apoio do exército:

A maneira mais cruel de se ver isso é que o Estado expulsa a guerrilha e entrega a cidade aos paramilitares que são uma máfia. [...] Em Medellin não foi necessário trazer os paramilitares, ao contrário de Bogotá, onde foram criadas duas frentes para dominar a cidade. Em Medellin isso foi natural. As máfias que vinham antes de Escobar, desde os anos 1980, os paramilitares reproduziram o mesmo. O governo entrega a cidade para os paramilitares e estes fazem um pacto de paz. Carlos Castaño é um personagem importante nisso, pois conseguiu unir os chefes de quadrilhas em torno de si. (Entrevista com Carlos Mário Perea, 16/02/2013).

A estrutura piramidal do controle paramilitar em Medellin se dá tendo o “senhor” no topo, seguido dos chefes das quadrilhas (“bandas”) e, em seguida, os chefes das gangues na base. Cada quadrilha controla um território (o que significa controlar diversos “combos”).

Os Combos são os meninos armados nos bairros. Então controlar esse território significa que os meninos, os combos, extorquem tudo, desde os ônibus, passando pelo comércio, as casas, as pessoas, enfim, tudo. Essa extorsão é paga à banda para que esta pague o senhor. Então o fluxo de rendimento é impressionante. Isso garante uma solidez, pois para os combos estarem filiados a uma banda significa tudo, como negócios, proteção. (Entrevista com Carlos Mário Perea, 16/02/2013).

Ou seja, se os meninos dos *combos* recorrem à *banda*, esta os defende. Isso no plano local é muito complexo, pois envolve diversas disputas de poder, que eram mantidas sob forte controle dos paramilitares, que se constitui como um exército político. Creio que essa é a grande diferença entre paramilitares brasileiros e colombianos, o fato de haver um enorme projeto político.

Carlos Castaño, que foi o grande líder político dos paramilitares, tinha um plano de governo com o objetivo de organizar uma nova assembleia constituinte. Um projeto político nacional. A força política dos paramilitares aumenta com a guerra aos narcotraficantes, sendo que para estes havia a necessidade de se apossar do projeto paramilitar para poderem negociar com o governo a sua legalidade.

O mais instigante é que ao conversarmos com uma moradora no teleférico da Comuna 11, ela nos revelou que houve momentos de intensa guerra na comunidade e que as coisas havia melhorado muito em 2002 quando houve o acordo político entre paramilitares e a alcaldia (Prefeitura). Ainda, segundo ela, teria havido uma ruptura no acordo nos últimos anos, tendo voltado a ter tiroteios principalmente na Comuna 13.

Ficamos bastante surpresos com o conhecimento da realidade local e também com o fato de ter dito abertamente tal informação para estranhos enquanto realizava sua viagem no teleférico, algo inimaginável no Rio de Janeiro e suas comunidades “pacificadas”.

Ainda, segundo Perea, os paramilitares têm agido como uma empresa legal, reconhecida pelo governo. Essa negociação com os paramilitares para sua desmobilização e assumirem uma legalidade reconhecida pelo Estado, tem levado a uma queda na criminalidade. Isso ocorre até o momento em que o chefe da pirâmide é extraditado aos EUA, o que gera uma nova guerra pelo controle geral, o que leva a criminalidade a subir novamente em Medellín nos últimos anos. Atualmente, a taxa de homicídios em Medellín, mesmo após todas as intervenções feitas, é mais de duas vezes maior que a do Rio.

6.3 Propostas de intervenção urbana e programa sociais.

Em conversa com o engenheiro responsável por boa parte das intervenções urbanas nas comunas de Medellín, pudemos depreender a força que se atribui aos projetos arquitetônicos nessas áreas da cidade para a redução da violência e da pobreza. Disse-nos que estão organizando os Planos de Desenvolvimento Sustentável de todas as comunas, prevendo diversas obras em um planejamento proposto para até 2030¹⁷³.

Curiosamente, também nos revelou que boa parte do que desenvolveram em Medellín se baseava no programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, com foco principal em transformar favelas em bairros populares, sendo que um de seus ex-assessores trabalha atualmente no IPP.

O modelo interventivo proposto por Medellín é tão presente no Rio de Janeiro que praticamente todos os projetos de reforma urbana em favelas na cidade preveem a implementação de teleféricos, bibliotecas, planos inclinados, elevadores, etc., inclusive

¹⁷³ No livro “BIO 2030 PLAN DIRECTOR MEDELLÍN, VALLE DE ABURRA – un sueño que juntos podemos alcanzar”, nmesa editores - 2011, há diversas propostas de ocupação do território nos próximos 20 anos.

ganhando algumas vezes o nome de “Projeto Medellín”¹⁷⁴, replicando muitas das propostas do “*Proyecto Urbano Integral*” (PUI)¹⁷⁵.

Ao visitarmos as Comunas 11 e 13, pudemos encontrar praticamente os mesmos equipamentos que as obras do PAC deixou na Rocinha, Alemão e Manguinhos, ou seja, bibliotecas parque, ludotecas, centros médicos, teleféricos, vilas olímpicas, etc. Todos construídos após 2009 com base na proposta do PUI de Medellín, tendo ido comitivas de diversas Secretarias de Estado para conhecerem as propostas concretamente e replicarem-nas no Rio de Janeiro.

Inclusive programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), focalizados em ações setoriais para a juventude, como o “*Paisa Joven*”, em Medellín, passam a ser propostos também para o Rio de Janeiro, tais como “Caminho Melhor Jovem” – programa de atenção integral para a juventude, com especial foco nos territórios pacificados, em processo de implementação pela SEASDH.

7. Favela Como Oportunidade: formas de direcionamento de políticas públicas.

Ao longo deste trabalho, vimos que o direcionamento de uma política pública é o elemento externo ao triângulo de governo mais importante para a sua efetividade. Muitas vezes podemos ter os três vértices propostos por Matus (projeto, capacidade de governo e governabilidade), porém, sem um direcionamento, não ter uma política efetiva.

¹⁷⁴ Como se depreende do projeto urbanístico do Morro da Providência, que possuía essa denominação, quando apresentado aos moradores.

¹⁷⁵ O objetivo do PUI é implementar um modelo de intervenção que engloba uma abordagem institucional, físico e social, replicável em áreas pobres. Tem uma dinâmica muito parecida com a das obras do PAC e seu trabalho técnico-social em áreas de favela no Rio de Janeiro, criando “espaços públicos seguros para tratar violência urbana, e fornecer áreas para o intercâmbio social e reunião. Implementação de novos edifícios públicos, como bibliotecas, centros de negócios, desenvolvimento e instalações desportivas; e também a melhoria das escolas existentes, centros médicos e outros serviços que contribuem para o desenvolvimento social e na redução da pobreza. [...] Em um nível global, o PUI contribui para reduzir o problema mundial da formação de favelas nas áreas urbanas, e tem como objetivo alcançar as metas do Milênio: erradicação da pobreza extrema e sustentabilidade ambiental”. Fonte: PROYECTO URBANO INTEGRAL PUI NORORIENTAL (INTEGRAL URBAN PLAN IUP) - Medellín, Colombia . Disponível em: <http://openarchitecturenetwork.org/projects/puimedellin>.

Ressaltamos ainda a importância do incentivo financeiro para o direcionamento de uma política pública, como foi o caso do PRONASCI, do PAC e outras políticas que aportaram dinheiro do governo federal no estado do Rio de Janeiro de sorte a tornar possível não somente as UPPs como a reforma urbana que vem ocorrendo principalmente na cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, cremos ser importante identificar pelo menos duas formas de direcionamento de uma política pública. Há o direcionamento ideológico, baseado em um plano de governo, que vai se adaptar aos incentivos financeiros. No entanto, existe também o direcionamento puramente financeiro, ou seja, o plano é captar recursos e executá-lo de acordo com quem liberar o dinheiro. Evidentemente que ambos os casos não são encontrados isoladamente, ocorrendo muitas vezes a composição dos dois para se implementar uma política pública.

Cremos ser importante essa tipificação para entendermos os motivos pelos quais muitas políticas sociais têm sido inefetivas, pois quando temos um direcionamento ideológico, muitas vezes não há governabilidade para que a proposta de governo seja levada à cabo. Entretanto, se o direcionamento for principalmente financeiro, parece-nos que o triângulo de governo se torna mais facilmente coesa em seus três vértices.

Estudamos brevemente aqui o “Plano de Favelas” como forma de compreendermos que quando não se tem direcionamento ideológico e mesmo financeiro por parte de um governo, qualquer ator que possa oferecer uma das duas formas, mesmo que não esteja inserido na estrutura estatal, conseguirá aglutinar diversos parceiros mesmo que não se tenha uma proposta.

O “Plano de Favelas” surge idealizado pelo ex-Ministro João Paulo dos Reis Velloso (fundador do IPEA e do BNDES, durante o governo militar), que organiza há 25 anos o Fórum Nacional¹⁷⁶.

Há alguns anos, Reis Velloso tem se mostrado sensível às causas sociais, principalmente dos favelados, recebendo algumas lideranças de 10 favelas e discutindo com elas formas de apoio à sua inclusão sócio-produtiva. Em 2011, resolve realizar uma parceria com Marília Pastuk, que coordena a ONG Ação Comunitária do Brasil. A

¹⁷⁶ Encontro de cúpula de importantes políticos brasileiros em um formato de seminário em que discute estratégias para o desenvolvimento do país.

proposta seria ela realizar um mapeamento de demandas e serviços de 5 comunidades da cidade do Rio de Janeiro, de sorte a retirar ideia para propor a sua inclusão sócio-produtiva.

Durante mais de seis meses, foi feito um mapeamento bastante completo de cinco favelas (Borel, Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Rocinha e Manguinhos), tendo sido publicado em formato de livro sob o título “Favela como Oportunidade – plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica”, e lançado na reunião do Fórum Nacional que ocorreu entre 13 e 16 de maio de 2012.

Como desdobramento do livro, foram chamados para discutir e implementar as propostas ali contidas o IPP, a SEASDH, a FAFERJ, a FIRJAN e a Arquidiocese do Rio de Janeiro. Quem financiaria as propostas seria o BNDES, que já havia assumido compromisso com o projeto. Das inúmeras reuniões, formou-se um colegiado de instituições cuja proposta seria propor às 5 favelas envolvidas a proposta de projetos guarda-chuvas que pudessem ser financiados pelo BNDES, atendendo ao pré-requisito de geração de renda, empreendedorismo e postos de trabalho.

No entanto, o BNDES não convenia com qualquer um e as entidades das favelas não possuíam capacidade técnica e gerencial para serem consideradas como executoras diretas. Surge então a ideia de um operador para os projetos. Ou seja, alguma instituição que arcasse com o ônus de fazer a gestão do dinheiro e a prestação de contas após a execução, sem nenhuma taxa de administração. Ou seja, o ganho, para quem gerisse, seria principalmente político.

Começam a ocorrer reuniões para explicar o que pode ser financiado, deixando claro que não se poderia remunerar pessoal, somente seria paga a infraestrutura ou o maquinário necessário para um projeto.

A proposta do Plano de Favelas foi baseada desde o começo em um pequeno coletivo de confiança, ou seja, alguns interlocutores locais que deveriam organizar as reuniões e os projetos comunitários. Essa forma de organização resgatou muitas das disputas entre lideranças locais, principalmente no Cantagalo, fortalecendo uma instituição que sozinha passou a propor projetos, excluindo os demais atores sociais.

As lideranças das favelas viram uma saída para pagar a estruturação de muitos dos seus projetos sociais, passando a controlar o processo de negociação no plano local para poderem perpetuar o seu controle político sobre a grande massa favelada.

A proposta que parecia inicialmente revolucionária, propondo criar uma rede de solidariedade local em que os moradores prestariam serviços sociais uns para os outros, passou a reproduzir as desigualdades internas à favela, em que algumas lideranças locais tentam se apropriar de tudo em uma disputa interna por projetos.

Desta forma, o direcionamento veio por conta do dinheiro. As instituições públicas mantiveram-se na proposta por conta do capital político que o dinheiro poderia gerar no plano local. Não há projeto definido e a possibilidade de uma proposta advinda da elite da favela que possa de fato promover a sua “inclusão sócio-produtiva” é questionável.

Observamos em alguns casos, com o “Plano de Favelas”, o esfacelamento do associativismo que as equipes de gestão social estavam conseguindo construir, criando um certo consenso entre as principais lideranças para que trabalhassem juntas.

No fim das contas, a falta de direcionamento por parte dos governos, muito por conta da coalizão, que limita qualquer questão ideológica, finda por deixar buracos na política pública, de forma a torná-la cada vez menos efetiva. Seguindo essa lógica, o direcionamento só pode ser dado de fato pelo dinheiro, indicando o caminho para a sorte ou o revés de uma política social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Capítulo I deste trabalho foi organizado com base em três principais tópicos: Eficácia Coletiva; Capital Social; e Familismo Amoral. Com relação à construção da eficácia coletiva, vimos os problemas de aplicação dessa teoria para o caso brasileiro por conta de aspectos culturais. Segundo essa teoria, a solução para a questão da violência nas favelas poderia se dar através do associativismo, seja através dos laços fracos ou pelo empoderamento do controle social informal no nível paroquial, porém a coesão social encontrada nessas áreas da cidade não se traduziriam em formação de capital social, não produzindo eficácia coletiva, por conta de questões como o familismo amoral e o homem cordial. Nesse caso, seria preciso se pensar em estratégias que vencessem essa barreira cultural para que se superasse essa coesão social “negativa”, produzindo capital social.

A abordagem culturalista que adotamos acerca do capital social se deu principalmente pelo fato de acreditarmos que fatores estruturais históricos estariam sendo reproduzidos ao longo de décadas, aproximando-se muito mais da temática trabalhada por Robert Putnam do que da postura interacionista proposta por Coleman.

Consideramos essencial a opção pela abordagem culturalista para compreender as relações corporativistas estabelecidas pelo Estado brasileiro com a sociedade civil, que não reconhece interesses sociais autônomos, contribuindo para a desintegração social, o que se agrava ainda mais em virtude da alta desigualdade social, que serve como mais um elemento desmobilizador. Desta forma, a formação de elites e a sua articulação com o poder público em troca de benefícios (mercadorias políticas) ocorre em todos os espaços da sociedade brasileira, não excluindo a favela.

Já no Capítulo II, propusemos trabalhar com diversos aspectos da política pública na favela. Para tanto, apresentamos as dificuldades de se adotar mecanismos de governança e *accountability* no Brasil devido ao forte insulamento burocrático e à baixa governabilidade gerada pelos governos de coalizão, que tenderiam a reforçar o alto grau corporativista do Estado Brasileiro. No caso das políticas públicas voltadas para a favela, esse quadro se agravaria ainda mais por conta da acumulação social da violência (MISSE, 1999), que levou essa população à sujeição criminal (idem), reproduzindo, para a sua sobrevivência, trocas de mercadorias políticas em distintos níveis (MISSE,

1997, 1999, 2006, 2011). Por essa razão, devemos ter em conta que propor uma intervenção na favela deve considerar esses fatores, entre outros, de forma a evitar a sua reprodução ou mesmo a sua apropriação pela elite política favelada.

Vimos que a efetividade de uma política pública depende de diversos fatores. Entretanto, pudemos priorizar a proposta de “triângulo de governo” de Matus (projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade), propondo um outro fator externo essencial para que a política pudesse atingir os seus fins: o direcionamento.

O direcionamento perpassaria todos os fatores que fundamentam um projeto, porém pode ser melhor definido como a capacidade de direcionamento efetivo de uma política em busca de metas e objetivos comuns. Em boa parte das políticas públicas brasileiras, observamos que há sempre uma lacuna no triângulo de governo, sendo que há quase sempre uma falta de direcionamento por parte dos governantes, ao proporem qual impacto esperam para determinada política.

Desta forma, para que possamos pensar em políticas sociais em territórios pacificados, devemos levar em conta todos esses fatores e mais o processo de pacificação, que causou grande impacto nas estruturas de poder da favela, trazendo consigo, de volta à pauta, a questão da legitimidade das associações de moradores, bem como a da mudança de perspectiva da sociedade com relação a essas áreas.

Apresentamos, portanto, dois fatores que devem ser considerados quando se pretende avaliar a efetividade das políticas sociais nas áreas pacificadas. O primeiro fator se refere à própria proposta de intervenção nos Territórios Pacificados como forma de garantir a ocupação policial. Neste ponto, parte-se da premissa de que o indicador que melhor traduziria a efetividade de uma política social seria a sua capacidade de pacificar a favela, ajudando as forças policiais na sua tarefa.

O segundo fator se refere ao que seria o “social” que estaria faltando nas UPPs, ou seja, todas as secretarias estaduais e municipais, à exceção da Segurança Pública, deveriam entrar juntas e articuladas no território, perseguindo a meta da pacificação, porém sem uma metodologia e um direcionamento que pudesse de fato unificar as propostas.

Vimos essa focalização territorial em torno da temática da Segurança Pública como um problema, pois a transversalidade da política pública dependeria de um forte direcionamento ideológico e financeiro do Estado, propondo a superação das ilhas de burocracia de sorte a integrar as diversas secretarias a uma meta que não lhes seria afeta,

ou seja, garantir o processo de pacificação. A UPP Social surge desta ideia, propondo-se buscar uma meta comum focalizada no território.

No capítulo III, estudamos mais detidamente o processo de pacificação das favelas cariocas. Abordamos diversas questões na construção dessa política como o *ethos* policial, os modelos de policiamento comunitário, a implantação de um sistema de metas pela SESEG, a convocação de policiais recém formados para atuarem nessas áreas, o enfraquecimento do tráfico de drogas, dentre muitos outros fatores que poderiam ter influência na queda de alguns índices de criminalidade, principalmente os de letalidade.

Vimos que a maior influência na queda da letalidade pode ter vindo da implantação do sistema integrado de metas pela Secretaria de Segurança em janeiro de 2010 e não exclusivamente das UPPs, que teriam influenciado em menor grau, já que poucas comunidades contavam com essa intervenção policial e a queda nos índices de homicídio em 2010 já era visível em todo o estado do Rio de Janeiro. Propusemos uma leitura dos dados que complexifique a análise e compreenda que as UPPs tiveram um papel importante, mas que não teriam sido o fator crucial nem o único para a queda nos principais índices de criminalidade.

Desta forma, o estabelecimento de um foco e um direcionamento para as ações da SESEG foi importante para se alcançar a queda nos principais índices criminais registrados no Rio de Janeiro dentro da série histórica estudada. Entretanto, nos colocamos a questão: o direcionamento das políticas sociais nas áreas pacificadas depende de uma política de Estado que defina metas a serem alcançadas e que possam ser controladas, assim como ocorreu com o sistema de metas da SESEG?

No capítulo IV, estudamos a implementação das políticas sociais nos territórios pacificados principalmente através de programas de gestão social nessas áreas da cidade, que perseguem em algum grau a meta pouco precisa de consolidação do processo de pacificação liderado pela SESEG, propondo a integração dos órgãos públicos em torno de sua proposta.

Resgatamos as discussões sobre associativismo e formação de capital social para entendermos o grau organizacional das favelas pacificadas e o possível impacto que as políticas sociais poderiam estar gerando sobre as formas de organização associativa. Avaliamos que o impacto, principalmente do programa Territórios da Paz,

se dá através do aumento no número de reuniões que passaram a ocorrer nos territórios em que atua, podendo influir no aumento de capital social nas favelas.

Vimos também quais são as demandas comunitárias por serviços mais recorrentes e a importância dos programas de gestão social para o escoamento dessas demandas. Fizemos ainda um breve estudo acerca do modelo proposto com base na experiência de Medellín e que vem sendo apropriado no Rio de Janeiro, de sorte a compreender porque não devemos utilizar tal modelo como base para o desenvolvimento de políticas sociais no caso carioca.

Estudamos ainda o Projeto Rio +20 Comunidades e o engajamento comunitário que estaria se traduzindo na formação de um capital social, porém não em eficácia coletiva propriamente dita.

Por fim, estudamos muito brevemente a proposta de inclusão sócio-produtiva do Instituto Nacional de Altos Estudos, através do Fórum Nacional, como consequência de uma falta de direcionamento das políticas sociais para as favelas cariocas, ajudando principalmente na reprodução dos agentes e lideranças comunitários.

Entendemos que a questão de pesquisa que perpassa todos os capítulos é a do direcionamento das políticas públicas e avaliamos que esse fator é crucial para que o triângulo de governo proposto por Matus seja aplicado na prática, tornando efetiva, competente e bem sucedida uma proposta governamental nessa área.

Creemos que a dificuldade em se ter um direcionamento ideológico, por conta do sistema político dos governos de coalizão, tem levado os projetos a irem onde está o dinheiro, ocorrendo um direcionamento puramente financeiro, que estaria levando à reprodução da inefetividade de muitas políticas sociais, tendo em vista que a capacidade de governo e a governabilidade ficariam comprometidas quando não se há metas claras e adaptadas ao plano local. O financiador (seja ele o Governo Federal ou os organismos internacionais) vem normalmente com o dinheiro e uma proposta “testada” em outro país e que, por conta da falta de um direcionamento ideológico, acaba encontrando apenas a sua reprodução pura e simples em realidades distintas.

Reconhecemos o direcionamento financeiro, portanto, como a principal forma de vinculação de uma política social nos dias de hoje, levando os governos a se adaptarem e relevarem questões ideológicas em troca de incentivos financeiros para a promoção de políticas sociais.

Os programas de gestão social foram fortemente impactados pela falta de direcionamento financeiro e ideológico, propondo-se, portanto, uma governabilidade difícil de ser alcançada por conta disso. A metodologia de cada programa também aponta para metas que são questionáveis do ponto de vista da redução da criminalidade violenta, pois a UPP Social propõe a integração à cidade como solução, trabalhando com a crença de que a desigualdade é o principal pilar de sustentação da violência.

Já a metodologia participativa do programa Territórios da Paz, por ter que trabalhar também com o campo territorial definido pelo direcionamento ideológico e financeiro propostos pela SESEG, servindo para garantir o apoio da SEASDH ao processo de pacificação, acaba apontando como resposta para a consecução da meta possível a ser trabalhada, a eficácia coletiva.

A metodologia participativa proposta pelo Territórios da Paz compreende que a desigualdade está dentro e fora da favela, não havendo uma desintegração entre favela e cidade, mas entre a elite favelada e a própria favela. Deste modo, o controle da informação e dos contatos políticos por parte de um pequeno grupo na favela estaria levando à reprodução das desigualdades locais e à marginalização cada vez maior de parte da população, tornando as políticas sociais inefetivas nessas áreas.

A proposta de construção de capital social pelo programa Territórios da Paz, promovendo a mobilização comunitária em torno de temáticas mapeadas como prioritárias por parte da favela e propondo um consenso entre a elite favelada, de sorte a evitar a disputa que tem levado poucos benefícios à favela, contribui para a tentativa de implementação de mecanismos de controle social informal no nível paroquial que poderia emancipar as comunidades do processo de pacificação imposto pelas UPPs.

Todavia, a baixa capacidade de governo (principalmente orçamentária) e a pequena governabilidade tem levado em alguns casos ao “reunismo”. A necessidade de apoio do Estado a essa proposta, com um direcionamento pelo menos financeiro, poderia impactar de forma bastante ampla na construção de capital social.

A ausência de órgãos do Poder Judiciário nas favelas, e até mesmo da polícia civil, tem produzido sistematicamente uma orientação excessivamente repressiva na relação com os moradores, aumentando os embates entre a população e o Poder Público, representado pela Polícia Militar, afastando uma possível parceria que poderia ajudar no processo de emancipação local e na criação de uma verdadeira “polícia comunitária”.

A partir dessa lógica repressiva, a possibilidade de estarmos criando “novos donos do morro” não parece muito distante, podendo se converter facilmente até mesmo em um tipo de milícia, reproduzindo o que há de pior no modelo de Medellín, tido como exemplo para o caso carioca.

A construção da eficácia coletiva nas favelas cariocas depende de apoio do Estado às propostas locais para que estas possam se converter em controle informal, vindo da própria população e tornando desnecessária a forte presença policial. No entanto, para tanto, há que ocorrer um consenso entre a elite favelada para que a intervenção estatal se traduza de fato em capital social e não nas velhas trocas políticas que beneficiam apenas alguns.

Em um ambiente que cada vez mais reproduz a proposta norte-americana da teoria das janelas quebradas, como no caso carioca, propor a abordagem da eficácia coletiva, adaptada à nossa realidade, como deslegitimação dessa orientação altamente repressiva e de baixa efetividade, parece ser a melhor solução, pois parece-nos ser a única possibilidade de libertação das favelas pacificadas de todo o processo de “pacificação” que vêm se lhe impondo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão, O dilema Institucional Brasileiro**. Dados. Col.31, n.1, 1998.

ABRANCHES, Sérgio. **A alienação da autoridade: notas sobre a violência urbana e criminalidade**. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). Governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. Parte 2: O governo ausente: violência e criminalidade urbana.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**. SP: Hucitec, 1998.

ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. **O Discurso da Nova Administração Pública**. In COHN, Gabriel. (org.). Lua Nova – revista de cultura política, nº45. SP: CEDEC, 1998.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**, SP: Limonad, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a Teoria democrática: um balanço crítico**. Disponível em:
http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teorica_democratica_-_leonaldo_avritzer.pdf. Acessado em: 10/08/2012.

BANFIELD, Edward C. ***The Moral Basis of a Backward Society***. The Free Press. EUA, 1963.

BATESON, G. Naven. ***A Survey of the Problems suggested by a Composite Picture of the Culture of a New Guinea Tribe drawn from Three Points of view***. Stanford: SUP, 1958.

BEAUD, Stéphane e WEBER, Florence. ***Guide de l'enquete de terrain - Produire et Analyser des données ethnographiques***. 4a. ed. Paris: La Découverte, 2006.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre a eficiência e a democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BEZZERRA, Marcos Otávio. ***Corrupção: um Estudo Sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil***. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BEATO Cláudio, PEIXOTO, Betânia & ANDRADE, Mônica. ***Crime, oportunidade e vitimização***. Revista brasileira de Ciências sociais. São Paulo: vol. 19, nº. 55, 2004

BIO 2030 PLAN DIRECTOR MEDELLÍN, ***VALLE DE ABURRA – un sueño que juntos podemos alcanzar***, nmesa editores – 2011

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. RJ: Zahar, 1998.

_____. **O Poder Simbólico**. RJ: Bertran Brasil, 1989.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuria. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. SP: Zahar, 1993.

BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3.ed., RJ: FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Brasil um século de transformações*. SP: Cia das Letras, 2001, p.222-259.

BRETAS, Marcos Luiz & PONCIONI, Paula. ***A cultura policial e o policial civil carioca***. In PANDOLFI, Dulce Chaves et alii. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BURGOS, Marcelo Baumann. ***Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro.*** In: ZALUAR, & ALVITO (Orgs.) *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

BURSIK, R. J.; Harold G. GRASMICK, H. G. ***Neighborhood and Crime: the dimensions of effective community control.*** San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1993.

CANO, Ignácio. (coord.) **Os Novos Donos do Morro**. Pesquisa LAV, 2012.

CARDOSO, Marcos. **Obstáculos Para O Sucesso De Projetos De Policiamento Comunitário**. Apresentado no XI Congresso Luso Afrobrasileiro de Ciências Sociais: http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1308157892_ARQUIVO_CONLAB2011-ArtigoRTF.pdf, acessado em 20 de setembro de 2012.

CASTAÑO, José Alejandro, **Cuánto cuesta matar a un hombre? Relatos reales de las comunas de Medellín**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006.

CERQUEIRA, D. e MELLO, J. M. P. ***Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime.*** 2009.

CESeC. **Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais**. Relatório de Pesquisa. Março 2011.

COLEMAN, James S. **Normas como o capital social**. In: RADNITSKY, et al. *Imperialismo econômico: o método econômico aplicado fora do campo da economia*. New York: Paragon, 1987.

COELHO, Edmundo Campos. ***A criminalidade urbana violenta***. Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 31 (2): 145-183, 1988.

COSTA, Maria Alice Nunes. ***Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro.*** Revista de Sociologia e Política. Curitiba: n. 21, 2003.

COUTINHO, Diogo. Privatização, Regulação e o Desafio da Universalização do Serviço Público no Brasil. In FARIA, José Eduardo (org.). **Regulação, Direito e Democracia.** SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

CRESWELL, John W. ***Research Design – qualitative, quantitative, and mixed methods approaches.*** Califórnia: Sage, 2003.

CRUZ, Wilson J. A.. **Os “entraves” para o surgimento da eficácia coletiva: um estudo de casos em um Aglomerado de Belo Horizonte.** Tese de Doutorado defendida junto ap PPGCH da UFMG. Belo Horizonte, 2010. p. 171-172.

D’ ARAUJO, Maria Celina Soares. **Capital Social.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília: UnB, 2001.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ESTEVES, P.L.M.L. **Cordialidade E Familismo Amoral: Os Dilemas Da Modernização.** RBCS, vol. 13, n. 36, São Paulo: fev., 1998.

FERNANDES, R.; PAZELLO, Elaine Toldo. **Avaliação de Políticas Sociais: Incentivos Adversos, Focalização e Impacto.** In: Lisboa, M. B; Menezes- Filho. (Org.). Microeconomia e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001.

FREIRE, Letícia de Luna. **Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados.** Revista Dilemas, Rio de Janeiro: 2008.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Sílvia. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acessado em: 10/12/2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

HUNTER, A. J. *Private, Parochial and Public Social Orders: the problem of crime and incivility in Urban Communities*. p. 230-242. In: SUTTLES, G. D.; ZALD, M. N. (eds.). *The Challenge of Social Control: Citizenship and Institution Building in Modern Society*. Norwood, NJ: Ablex Publishing, 1985.

ISER. **Segurança Pública e Cidadania – a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95)**, produzido pelo ISER em 1996.

KELLING, George L. E COLES, Catherine. ***Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities***. Free Press, 1997.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEGOVINI, Arianna. ***Targeting methods for social programs***, Inter-American Development Bank, Poverty and Inequality Technical Notes, n. 1, 1999.

LEGOVINI, Arianna apud HECKMAN, James J.. ***Schools, Skills, And Synapses*** in NBER WORKING PAPER SERIES. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Cambridge, 2008. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w14064>. Acessado em: 19/03/2013.

LIMA, Roberto Kant de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MAGALHÃES, Alexander. **Entre movimentos e possibilidades: grupos policiais, tráfico de drogas e capital social na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado defendida junto ao PPGCP da UFF em maio de 2007.

MARIANO, B.N. **Por um novo modelo de polícia no Brasil – a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

MARTIN, G. e CEBALLON, M.. **Bogotá: Anatomía de uma Transformación - Políticas de Seguridad Ciudadana 1995 – 2003**. Alcádia, BG, 2009.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso – ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Os Impactos da Crise Econômica, políticas sociais e transição democrática**. In Revista de Administração Pública, 23 (3), Rio de Janeiro, Maio/Julho, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Marcus André B. C. de. **Ingovernabilidade: desagregando o argumento**. In VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. RJ: Civilização Brasileira, 1995.

MISSE, D.G. **Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro**. Trabalho apresentado no XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Disponível em:

http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf.

Acessado em 22/08/2010.

_____. **Policiamento Comunitário No Rio De Janeiro: Gpae E Upp – Continuidade Descontinuada?** – apresentado no XIX Congresso Nacional do Conpedi. Disponível em:

<http://www.conpedi.org.br/userfiles/LISTA%20DE%20TRABALHOS%20APROVADOS%20PROGRAMA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acessado em: 30/12/2010.

_____. **A Consolidação das Agências Reguladoras no Brasil.** Dissertação de Mestrado defendida junto ao PPGSD/UFF em 2008. Disponível em: http://www.uff.br/ppgsd/dissertacoes/daniel_ganem2008.pdf.

MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz (orgs.). **As Guardas Municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso.** Rio de Janeiro: Editora Booklink, 2010.

MISSE, Michel. **Malandros, Marginais e Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro.** Tese apresentada ao Instituto Universitário de. Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. 1999.

_____. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana.** In KANT DE LIMA, Roberto e MISSE, Michel. (coord.) Coleção Conflitos, Direitos e Culturas. Lumen Juris: RJ, 2011.

_____. **Autos De Resistência: Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais Na Cidade Do Rio De Janeiro (2001-2011),** (coord), Rio de Janeiro, 2011.

MUNIZ, Jacqueline. **"Ser Policial é, Sobretudo, uma Razão de Ser": cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro,** IUPERJ, 1999. Tese de doutorado.

NEVES, Jorge A.B. e HELAL, Diogo H. **Como Pode Ter Dado Certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do bolsa família** In

FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge A.B. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. PUC Minas – Belo Horizonte: 2007.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático**. ENAP/Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability and New Poliarquies*. 1997. Revista Lua Nova, nº 44, 1998.

PROYECTO URBANO INTEGRAL PUI NORORIENTAL (INTEGRAL URBAN PLAN IUP) - Medellín, Colombia . Disponível em: <http://openarchitecturenetwork.org/projects/puimedellin>.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. RJ: Ed. FGV, 1996.

REIS, Bruno Pinheiro. **Capital social e confiança: questões de teoria e método**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba: n. 21, 2003.

REIS, Elisa P., **Desigualdade e solidariedade — uma releitura do 'familismo amoral' de Banfield**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, ano X, outubro:35-48, 1995.

REINIKKA, R. e SVENSSON, J. *Fighting Corruption To Improve Schooling: Evidence From A Newspaper Campaign In Uganda*. WB, 2006.

RODRIGUES, A, SIQUEIRA, R. e LISSOVSKY, M. (orgs.). **Unidades de Polícia Pacificadora**. Comunicações ISER, n. 62. Ano 31 – 2012.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. **A política na favela**. Cadernos Brasileiros, v. 9, n. 3., 1967.

_____. **Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta**, Sociedade e Estado, São Paulo, v. 10, n. 2 / 493:512, 1995.

RAMÍREZ, I.D.R. e COSTA, G. **Para além da “guerra” e da “paz”: Territórios de violência em Medellín**. In RCCS, vol. 96 - Mulheres e guerras: representações e estratégias. 2012.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Liberalismo político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Rev. Álvaro de Vita. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

_____. **A idéia de razão pública revista**. In: *Id. O direito dos povos*. Trad. Luis Carlos Borges. Rev. Sérgio Sérulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROCHA, Lia de Mattos. **Uma Favela Sem Tráfico? Os limites da ação e da opressão do tráfico**, In Vida Sob Cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro., org. Luiz Antonio Machado da Silva, Nova Frontera, 2008.

SAMPSON, R. J.; GROVES, W. B. **Community structure and crime: testing Social Disorganization Theory**. American Journal of Sociology, The University of Chicago Press, v. 94, n.4, p. 774-802, 1989.

SAMPSON, R. J.; STEPHEN, S. R.; EARLS, F. **Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of Collective Efficacy**. Science, v. 277, p. 918-924, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. RJ: Campus, 1979.

SHAW, C. R.; MCKAY, H. D. **Juvenile delinquency and urban areas**. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

SILVA, Bráulio F. A. D.. **Desorganização, oportunidade e crime: uma análise “ecológica” dos homicídios em Belo Horizonte**. Tese de Doutorado defendida junto ap PPGCH da UFMG. Belo Horizonte, 2012.

SILVA, Marcella Carvalho de Araújo. **A Transformação da Política na Favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários**. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGSA/UFRJ, 2013.

SILVA, Sabrina Souza. **Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalo (Niterói)**, dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre, 2006.

SKIDMORE, David. **Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico**. In ABREU, Alzira Alves *Transições em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. MG: Itatiaia, 1970.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das letras, 1994.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

WEBER, Max. (1992), **Economia y sociedad**. Buenos Aires, FCE.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão das Comunidades Europeias. **Governança Europeia: Um Livro Branco**. Bruxelas, 25/07/2001. pp. 8, 10 e 11. Disponível na URL:

“http://europe.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm”. Acessado em 15/07/2006.

URANI, André e GIAMBIAGI, Fábio. (orgs.) **Rio: a hora da virada**. Elsevier: RJ, 2010.

WILSON, James Q. e KELLING, George L. **BROKEN WINDOWS: The police and neighborhood safety**. 1982. Disponível em: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf. Acessado em: 12/10/2012.

WISLER, Dominique. **La police communautaire. Exposition d'une typologie**. International Police Executive Symposium. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. Working Paper n. 15. April. 2009. Disponível em: <http://www.reformedelapnc.org/documents/police-communautaire-DCAF-francais-Wisler.pdf>. Acessado em: 15/02/2012.

_____. **La police communautaire et les réformes. Atelier sur la Sécurité communautaire et la cohésion sociale**. Programme des Nations Unies pour le Développement. Montreux, 3 Février 2010. Disponível em: <http://www.coginta.org/uploads/documents/965aca6eb87c49520f4cdd338527ab34d573fdb4.pdf>. Acessado em: 15/02/2012.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Juventude Violenta: Processos, Retrocessos e Novos Percursos**. Dados, v. 55, n.2, RJ, 2012.