

2.

A Importância das Políticas Públicas no Desenvolvimento da Qualidade de Vida nas Favelas Cariocas

2.1.

Introdução: A Definição de Política Pública

A elaboração de um projeto governamental advém, geralmente, de uma necessidade ou um problema em que uma parcela, ou até mesmo toda sociedade, está imersa. As medidas que presidentes, governadores e prefeitos deliberam para a população, junto, obviamente, do Congresso e da Câmara dos Deputados e Vereadores, são intituladas de políticas públicas. Embora às vezes só atinjam diretamente certo nicho de pessoas, se bem elaborados e executados os projetos apresentam consequências para a sociedade como um todo.

Para que a medida seja realizada, primeiramente o problema deve ser inserido na pauta. O fato de determinada demanda entrar na agenda governamental e poder ser alvo de uma política pública depende de diversos fatores, dentre os quais se pode destacar a urgência da questão, os índices ruins apontados através de pesquisas ou estatísticas, uma comoção causada por alguma situação em que o problema se tornou demasiadamente exposto, pressão midiática, o fato do projeto fazer parte da plataforma de campanha de determinado candidato ou, simplesmente, a tentativa de consolidar uma proposta que está escrita na Constituição do país.

Dentre estes aspectos citados, vale frisar que grandes tragédias costumam gerar questões de debate para a arena das políticas públicas. Um exemplo fora do contexto de favelas, mas que expressa bem o processo, foi o episódio ocorrido na escola Tasso da Silveira, em Realengo, Zona Oeste da cidade do Rio. No dia 7 de abril de 2011, um ex-aluno do colégio, Wellington Menezes, entrou no local atirando a esmo em estudantes dentro das salas de aula. Doze crianças foram mortas e treze ficaram feridas na ocasião, e a tragédia só não possuiu consequências ainda piores porque um dos alunos conseguiu avisar um policial, que interrompeu a ação do atirador. A comoção causada pelo fato, e a busca por culpados, produziu uma grande discussão sobre a segurança dentro das escolas, já

que Wellington entrou no lugar com uma arma de fogo sem problema algum. Entretanto, até a presente data de realização dessa dissertação, nenhuma política pública tinha sido elaborada no sentido de atender a essa demanda. Os pais das vítimas ainda lutam e protestam por essa questão.

Apesar de, nessa situação, não ter surgido um projeto governamental, o episódio acima retrata bem a entrada de determinada demanda na agenda pública. A partir de uma tragédia, se começa a refletir sobre políticas públicas para o assunto em pauta. Certamente, é ilusório pensar que todos os fatos envolvendo mortes poderiam ser evitados através de ações governamentais, mas é também profícuo compreender que um planejamento mais eficaz na agenda de políticas públicas aumenta muito as chances de prevenção de algumas tragédias.

É importante destacar que, no Brasil, a imprensa exerce um papel muitas vezes decisório na entrada de certo problema na agenda pública. É através dela que vários debates e demandas ganham visibilidade. Inclusive, muitos meios de comunicação acabam por se comportarem como verdadeiros “serviços de utilidade pública”, como alguns veículos gostam de se autodenominarem. Isso, na prática, significa que a população possui um canal aberto para denunciar problemas, geralmente do seu próprio bairro, ou sugerir pautas, gerando um índice de participação popular maior que pode até ser considerado positivo. Entretanto, a outra face desse jornalismo visto como “serviço de utilidade pública” é a transformação da mídia em uma espécie de quarto poder, como se a imprensa possuísse os mesmos instrumentos do Estado no sentido de realização de mudanças.

Parcelas da população brasileira estão convictas de que as chances da elaboração de uma política pública são maiores se determinado problema “aparecer no jornal”, principalmente na televisão. E, a bem da realidade, o fato dessa premissa ser verdadeira em muitas situações só expõe a fragilidade do Estado brasileiro. No entanto, esse é outro debate, que não será abordado aqui. O essencial é destacar a relevância que a mídia possui no momento de uma questão entrar na agenda pública. Quando se trata de projetos na área de segurança pública, a tendência é ainda maior, já que casos de violência costumam gerar muita comoção popular e são também explorados exaustivamente por alguns

veículos de comunicação, o que aumenta a visibilidade dos mesmos.

No que concerne à responsabilidade pela elaboração das políticas públicas, há três esferas de poder encarregadas pelas mesmas, a federal, a estadual e a municipal. Cada uma deve desenvolver projetos de acordo com a sua alçada, ou seja, existem políticas cujo alvo é a população como um todo, e, portanto, responsabilidade do executivo, e outras, mais localizadas, que são de encargo dos governadores ou prefeitos. O ideal é que haja uma articulação e uma integração entre os projetos, pois ações isoladas, mesmo que bem elaboradas, podem se perder e se esvaziarem caso não existam outras iniciativas que as acompanhem e complementem.

Como foi visto, a história do desenvolvimento das favelas muito ensina sobre essa questão. Os moradores dessas localidades pereceram durante muitas décadas com medidas desordenadas das esferas federal, estadual e municipal. Muitas vezes, eram aplicados ao mesmo tempo projetos que se contradiziam, como iniciativas de remoção e urbanização ocorrendo simultaneamente. Em outras ocasiões, o problema era a desorganização das ações. A falta de cooperação entre as esferas de poder, em parte motivada pelas aspirações individuais de políticos cujo norte é apenas garantir uma reeleição dificulta a perpetuação e a eficácia das políticas públicas brasileiras.

E, na esteira dos problemas que muitas vezes impedem os projetos governamentais de obterem os resultados desejados, claramente está a falta de continuidade de certas iniciativas. O personalismo permanece um aspecto muito forte na cultura política nacional. Então, é uma prática comum interromper uma medida que estava obtendo resultados positivos, mas que pertencia à gestão anterior, para a implementação de uma diretriz às vezes totalmente diferente. Nestes casos, os mais prejudicados são os alvos da política pública, que, além de eventualmente acabarem perdendo algum benefício, também passam a enxergar o governo com desconfiança e incredulidade. Este sentimento, aliás, é o pior dos conselheiros nas eleições, pois produz uma ideia de que nenhum dos candidatos é competente, baseado na premissa de que "todo governo é igual".

Exemplos de falta de continuidade de políticas públicas não faltam. Se atendo ao contexto das favelas cariocas, pode-se citar as dezenas de iniciativas de urbanização, que ora asfaltavam uma rua, construía uma praça, ora cessavam as obras de acordo com o desejo do prefeito no poder. Não havia um investimento constante no projeto. Mesmo se tratando das Unidades de Polícia Pacificadora, medida iniciada em 2008 e que está em expansão na cidade, sem indícios de interrupção, há sérias dúvidas por parte de moradores se as ocupações vão continuar em 2016, depois da realização dos Jogos Olímpicos no Rio. Vale lembrar também que esta política é anunciada sempre como o resultado da união das esferas federal, estadual e municipal. O problema é que tanto a presidente Dilma Rousseff (PT), quanto o governador Sergio Cabral (PMDB) e o prefeito Eduardo Paes (PMDB) possuem uma aliança política, baseada na afinidade de seus partidos. Portanto, é profícuo o questionamento do que acontecerá com as UPPs se uma destas figuras deixe o poder. O futuro de determinada política pública pode depender exclusivamente das aspirações individuais daqueles que ocupam os cargos executivos, o que, obviamente, privilegia uma pessoa, e não o que é mais interessante para a população como um todo.

Uma característica fundamental da política pública é o seu planejamento e tempo de duração. Por exemplo, costumam ocorrer nas favelas, desde de que os índices de violência nestes espaços cresceram, as chamadas "operações" da polícia militar ou do BOPE. Estas incursões, com o objetivo de apreender drogas e capturar criminosos, é um tipo de intervenção pontual dentro de um território, mas não pode ser nomeado de política pública. É uma medida governamental, já que o mesmo concede as ordens para que as operações aconteçam, mas não se espera consequências a longo prazo destas ações, o foco é apenas resolver os problemas do momento. Portanto, neste caso, pode-se afirmar que existe uma intervenção do Estado, mas não que o mesmo gestou e está executando uma política pública quando sobe as favelas com carros blindados.

Por fim, é necessário ressaltar que a política pública pode ser considerada um dos tipos de contatos entre a população e o Estado. Embora nem sempre a elaboração e execução das mesmas contenha a participação popular, é inegável que um projeto governamental ao menos representa alguma forma de mediação,

de tentativa de resolução de problemas.

Robert Dahl postulava em sua obra clássica, *Poliarquia: Participação e Oposição*, de 1972, que uma das características dos regimes democráticos é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos. Obviamente, se for levado em conta as diferentes sociedades que o mundo possui, esse grau de intervenção e resposta do Estado para com a população pode variar bastante, mesmo se forem considerados só os sistemas democráticos. No caso específico das favelas cariocas, como com outros problemas sociais que o Brasil possui, se percebe um Estado ainda muito omissivo, em muitas situações incapaz de solucionar com eficácia as questões. Este esvaziamento é claramente expresso com a carência de políticas públicas eficientes para os moradores de comunidades pobres, por exemplo. Entretanto, como lembrou Dahl, o regime democrático, por definição, pressupõe responsividade do governo para com os cidadãos. É necessário compreender que a política pública é um instrumento essencial para que a sociedade consiga caminhar na direção da resolução de suas mazelas.

2.2.

A Participação Popular nas Políticas Públicas: Conscientização e Mobilização

É importante considerar que a esfera pública não pode ser constituída apenas pelas instituições estatais, por mais que existam atividades de natureza exclusiva do Estado, como é a segurança pública. As organizações da sociedade civil contribuem para formar a parte não estatal do Estado e o auxiliam na formulação de políticas e na sua fiscalização, para evitar abusos, corrupção, maus gastos e potencializar seus efeitos através do diálogo. Evidentemente que não se faz aqui a defesa da abertura de prerrogativas por parte dos agentes públicos, mas sim de oferecer maior transparência de suas ações para aqueles que são a origem da razão de ser dos entes públicos. Afinal, no Estado de Direito Democrático, o poder emana do povo e o contrato social existe em função do bem comum.³¹

- **Preâmbulos Iniciais sobre a Questão:**

Como o objetivo dessa dissertação é analisar as políticas públicas (principalmente as UPPs) para favelas cariocas, enfocando a arena dos direitos, faz-se necessária uma explicação sobre estas medidas. Após a definição do que é um projeto governamental, levantam-se hipóteses de porque, no caso das

³¹ SANTOS, Rafael, SERAFIM, Luiz Carlos. *Algumas Considerações Sobre Controle Social da Segurança Pública na Perspectiva das Políticas Públicas em um Estado do Século XXI*. Cadernos de Segurança Pública, Ano 4, Número 3, Maio/2012.

comunidades no Rio, ao menos, não há uma inserção popular maior no curso das políticas públicas. Claro que esta pergunta poderia ser estendida para qualquer outra iniciativa visando uma diferente parcela da população, já que os projetos governamentais (não importando sua natureza) devem estar sempre sendo acompanhados pelo povo, não apenas dentro das favelas, mas é preciso se ater ao foco da dissertação. Portanto, será discutido algumas elucubrações sobre a relação do povo com o Estado, através do viés das políticas públicas.

Como já foi visto, as políticas públicas são medidas planejadas e executadas pelo governo baseando-se, teoricamente, em anseios da população. No entanto, vale frisar, podem haver muitas diferentes gradações de intervenção popular durante este processo. Embora as pessoas sejam o foco e as beneficiadas com determinado projeto, às vezes existem casos das mesmas serem escutadas desde a gestação da política até a avaliação de impactos, e outras situações em que não há consulta à população em nenhum momento. De que forma este cenário vai ser composto e desenhado, dependerá, obviamente, de quem são os planejadores da iniciativa, bem como quem é o alvo da mesma, também.

Não se pretende aqui de forma alguma generalizar esta questão, mesmo porque uma consulta rápida à história mostrará que em vários momentos da trajetória do país houve mobilização popular maciça em torno de determinados assuntos³², mas pode ser observada também a tendência de apatia do povo brasileiro em face das políticas públicas e de problemáticas políticas de maneira geral.

Vários cientistas sociais refletiram sobre esta questão. Por exemplo, na obra *A Cidadania Ativa*, lançada em 1991, Maria Victoria Benevides elenca e refuta diversos pressupostos aventados para explicar a apatia do povo brasileiro em relação a questões políticas. A primeira destas premissas versa sobre um suposto despreparo que a população possuiria no momento de opinar e participar de um modo mais atuante em certas áreas. Criticando este argumento, a cientista social afirma que os parlamentares e políticos em geral, antes de assumirem seus

³² Como exemplos mais recentes, pode-se citar o movimento *Diretas Já*, de 1983 e 1984, que exigia o fim da ditadura e a restauração da democracia no país, e o Movimento dos *Caras Pintados*, de 1992, em que milhares de estudantes foram às ruas pedir o impeachment do então presidente Fernando Collor, acusado de chefiar um esquema de corrupção.

cargos públicos, também eram membros da sociedade civil, portanto não há nada garantindo que necessariamente eles sejam mais competentes do que o povo para tomar decisões. Em outras palavras, a entrada de determinado indivíduo no poder não o transforma, de uma hora para outra, em uma pessoa mais capacitada. Obviamente, isto vai depender da trajetória e do acúmulo de experiências políticas de cada um.

Além disso, de acordo com Benevides, se existe falta de informação, combater este problema não seria uma tarefa tão complicada, e a mídia teria papel fundamental neste processo de fornecer dados e notícias que ajudem a população a formular sua opinião ou voto a respeito de determinado assunto. O problema dessa afirmação é que é necessário também pensar em que tipo de imprensa existe hoje no Brasil. Mesmo que os veículos de comunicação forneçam informações, é sempre profícuo refletir se o que está sendo passado e a forma como aquilo está sendo transmitido são realmente confiáveis.

Então, em resumo, a crítica que Benevides está promovendo com este argumento é sobre o abismo que tende a ser construído entre membros do governo e a sociedade civil brasileira, sendo que a última é frequentemente caracterizada como *incompetente* em face dos políticos. Essa ideia de imobilismo³³ permeia todo o imaginário popular nacional, que costuma depositar toda sua confiança naqueles que estão no poder, como se os mesmos fossem supra capacitados.

O sociólogo francês Alexis de Tocqueville, em sua obra clássica *A Democracia na América*, de 1835, já ressaltava a característica dos cidadãos americanos em depositarem toda sua confiança àqueles que estão no poder, enxergando o papel do Estado como órgão regulador. Embora Tocqueville postule o associativismo como forma de interação entre o povo e o governo, é notável seu discurso no sentido de sustentar que os indivíduos atribuem aos políticos a habilidade de tomar decisões.

³³ Enquanto eu redigia essa dissertação, em junho e julho de 2013, manifestações com diversas bandeiras diferentes aconteciam em muitas cidades brasileiras e levavam milhares de pessoas às ruas. Estes protestos foram encarados com bastante perplexidade por parte do governo, que parecia não esperar que movimentos populares voltassem a acontecer no Brasil. É importante frisar que a maioria das pessoas que foram às manifestações não pertencia a partidos políticos ou movimentos sociais e a organização dos protestos aconteceu majoritariamente através de redes sociais, via Internet.

Voltando às hipóteses aventadas por Benevides para explicar a falta de participação do povo brasileiro no que concerne às questões políticas, outra afirmação que a autora considera é o fato de que a população tende a estar mais suscetível a pressões do poder econômico e de grupos mais organizados, no sentido de se afastar da mobilização por causa destes tensionamentos. No entanto, refutando a premissa, a cientista social argumenta que na esfera parlamentar os *lobbies* ocorrem com maior frequência. Os políticos não estariam menos suscetíveis do que o resto da população, muito pelo contrário. E ainda haveria um agravante de que, na esfera parlamentar, esses acordos, quando feitos de maneira escusa ou ilegal, tendem a ficar encobertos, enquanto na sociedade civil os grupos que exercem pressão seriam mais facilmente identificados.

Por fim, vale analisar as considerações postuladas por Robert Dahl em *Poliarquia* sobre mobilização popular. Nesta obra, o autor afirma que a psiquê humana não impele invariavelmente as pessoas privadas de igualdade a buscar a mesma. Diz ainda que se determinada população comparar sua situação com o panorama passado, e o atual for melhor, tende a apreender a percepção que não está mais em um estado de desigualdade. Argumenta também que um grupo excluído pode compreender que sua situação é parte inerente da realidade, e, portanto, manter baixas suas reivindicações.

Na mesma linha de pensamento, Edson Nunes argumenta em *A Gramática Política do Brasil*, obra de 2003, que a situação de classe não necessariamente leva à ação coletiva e ao conflito político. Nas palavras do autor:

No capitalismo moderno a ação concertada de indivíduos depende de vários fatores, tais como a posição do grupo na matriz da estratificação social, acesso ao uso de recursos políticos, grau de satisfação das necessidades econômicas, arranjos dominantes para a agregação e intermediação de interesse, e assim por diante.³⁴

Estas hipóteses ajudam a iluminar uma questão importante: existem diversos fatores, de diferentes naturezas, que explicam a falta de participação popular na gestação e execução de políticas públicas no país. Os aspectos vão variar de acordo com o caso estudado.

³⁴ NUNES, Edson. *A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.P.22.

Não se pode, por outro lado, responsabilizar somente a apatia da população em algumas situações. Regimes fechados, por exemplo, não permitem que haja contestação pública e, portanto, mobilização popular. No entanto, considerando que o Brasil é uma democracia, há chances de participação por parte do povo. Mesmo assim, o problema é que a relação entre o Estado e a população ainda não possui estreitamento, diálogo e interação em vários casos. A análise da situação das favelas cariocas trará um retrato interessante desta situação.

- **A Relação entre o Estado e os Moradores de Favelas:**

Para se compreender melhor a eficácia ou o fracasso de políticas públicas em determinado local, é necessário, primeiramente, entender como acontece a relação entre o Estado e os principais afetados pelas medidas do governo que, no caso das favelas cariocas, são os moradores destes locais. Na parte inicial deste capítulo, foram elencados alguns pressupostos que tentam explicar a falta de participação do povo brasileiro na arena política. Entretanto, é essencial discutir como estas premissas se aplicam no caso específico que está sendo trabalhado.

Como será visto com detalhes no próximo tópico, existem canais de participação popular dentro da favela. Além das associações de moradores, há organizações que mobilizam jovens em torno de certas questões, rádios comunitárias, fóruns de debates, etc. Dado que também, no passado, houve mobilização por parte dos habitantes em prol de melhorias e, principalmente, contra as iniciativas de remoção, seria esperado que as políticas públicas designadas para estas áreas contassem com uma participação ativa dos moradores. Afinal, para a eficácia dos projetos governamentais, é imprescindível que tanto o governo quanto a população caminhem na mesma direção, em uma relação de confiança e diálogo.

No entanto, não é esse panorama que vem se desenhando nas últimas décadas. Após muitos anos insistindo na política das remoções, cujo norte era totalmente autoritário, o governo implementou outras iniciativas nas favelas, mas que continuaram fazendo o mesmo movimento "de cima para baixo", ou seja, sem contar com a participação e opinião das pessoas, que são as mais interessadas no sucesso das políticas.

Um exemplo dessa situação é o projeto das UPPs. Como bem foi ressaltado por Luiz Eduardo Soares³⁵, a ideia das ocupações nasceu não a partir do perecimento dos moradores de favela sob o controle de criminosos, mas sim a partir do desejo de empresários que queriam investir na cidade do Rio, agora mais visada por causa da realização da Copa do Mundo, em 2014, e dos Jogos Olímpicos, em 2016. Mas, com a situação de violência que o município experimentava, tais investimentos seriam impossíveis. Então, foi a partir dessa necessidade que as UPPs surgiram. A citação abaixo corrobora a motivação empresarial do projeto:

Uma quarta singularidade da UPP refere-se ao amplo apoio que ela vem recebendo do empresariado e que, na verdade, também está relacionado com o apoio da grande mídia. O programa da UPP foi concebido e implementado em meio ao processo de transformação do Rio de Janeiro em palco de grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, e com isso o empresariado também vem ganhando maior protagonismo na gestão da cidade. Nesse contexto, especialmente os setores do empresariado ligados à economia do petróleo, ao capital imobiliário, e às indústrias do turismo, comunicações e serviços em geral começam, gradualmente, a aderir à UPP, enxergando nela uma oportunidade para aumentar o controle sobre territórios da cidade até então entregues à lei do mais forte. Nesse caso, as favelas localizadas no que convencionou chamar de cinturão olímpico, que inclui toda a Zona Sul e parte das Zonas Norte e Oeste da cidade, têm despertado especial interesse, seja por sua importância para a logística de eventos como a Copa e as Olimpíadas, seja por seu apelo para o mercado imobiliário.³⁶

Atualmente, há mais interação entre a população das favelas e os gestores públicos responsáveis pelo projeto, mas, no início, não houve consulta alguma. Muitos habitantes ainda não acreditam que a polícia vai permanecer nestes espaços após 2016, o que expressa perfeitamente a falta de diálogo existente entre o governo e os moradores das favelas, o seu público-alvo.

Portanto, é utópico pensar que, nos dias de hoje, as políticas públicas para favelas estão contando com a participação dos moradores. Alguns aspectos ajudarão a compreender e explicar melhor a questão.

Como Benevides postulou, há uma crença generalizada de que os

³⁵ Esta fala aconteceu no Seminário Internacional Segurança Pública, Direito e Justiça, ocorrido na Fundação Getúlio Vargas no dia 3 de outubro de 2012.

³⁶ BURGOS, Marcelo, PEREIRA, Luiz, CAVALCANTI, Mariana, BRUM, Mario, AMOROSO, Mauro. *O Efeito UPP na Percepção dos Moradores de Favelas*. In: Revista Desigualdade&Diversidade, N° 11 ago/dez 2012, P.55.

indivíduos que estão no poder são "mais competentes" para tomar decisões do que a sociedade civil. Tal pensamento é muito disseminado no Brasil, até mesmo nas camadas com nível cultural e educacional elevado, e nas favelas essa visão também encontra ecos. Embora nem sempre essa ideia seja explicitada pelos moradores (mesmo porque às vezes a percepção não é consciente), esse pode ser considerado um fator influente para explicar porque a participação popular não atinge níveis mais altos. O descrédito histórico que o governo depositou nessas áreas e reservou aos seus habitantes produziu efeitos perversos, e a falta de confiança que as pessoas têm na ação coletiva e em suas próprias atuações como propulsores dos movimentos é reflexo disso. Não é apenas possuir dificuldade em acreditar na participação popular, mas também em enxergar a sua própria presença como um dos fatores preponderantes e essenciais para que a mobilização aconteça. A consequência direta deste aspecto é que as pessoas passam a delegar a responsabilidade das decisões que afetam suas vidas apenas para aqueles que estão no poder, não considerando a importância das suas próprias ações.

Outra premissa que Benevides avança também se relaciona com a situação dos moradores de favelas. A autora afirma que há uma maior suscetibilidade por parte da sociedade civil em ceder a pressões de grupos econômicos ou políticos. Este pressuposto remonta a um tipo de prática que existe desde a década de 1940 nestes espaços. É o clientelismo, que não é caracterizado exatamente por ser um *lobby*, mas assim como este último é uma distorção da forma como a relação entre membros do governo e a população deveria acontecer.

De acordo com a definição de Edson Nunes (2003), clientelismo é a relação estabelecida entre um *patron*- ator político que possui contato com o mundo exterior e recursos econômicos externos- com um *cliente*, indivíduo que necessita de alguma coisa. Essas trocas se assentam em critérios pessoais e não universalistas e incluem promessas de retornos e garantias futuras.

Ainda segundo Nunes, o problema do sistema clientelista é o tipo de relação que o mesmo acaba gerando entre a população e o Estado. Essa prática substitui o lugar de canais universalistas de representação, além de fornecer um mecanismo, mesmo que ilegal, para que o indivíduo consiga ter uma demanda atendida sem ter que se sujeitar aos procedimentos padrões.

Dessa maneira, as relações sociais permanecem necessitando da pessoalidade, e a hierarquização continua permeando a ligação entre o Estado e o povo. Em suma, os brasileiros enalteceriam a autoridade pessoal e o uso do “jeitinho” para conseguirem ter seus problemas resolvidos ou a fim de angariarem alguma regalia.

Ainda de acordo com a análise de Nunes, a operação do clientelismo está repousada em uma rede que envolve partidos políticos e burocracia, onde o uso do aparelho estatal é fundamental para o bom funcionamento da mesma. Essa prática se apoia diretamente na criação de empregos para aqueles que são da base eleitoral do governo, bem como na promoção de privilégios para esses mesmos indivíduos. É importante lembrar que, em uma sociedade patriarcal como a brasileira, é comum que a rede de favores e benefícios se estenda também a membros da família daqueles que estão na máquina estatal. Assim, o sistema clientelista não fica restrito apenas aos que estão realmente no poder ou bem próximo a ele, mas se expande aos parentes destas pessoas.

E, dentro das favelas, há diversos tipos de atividades clientelistas em curso. Este sistema de trocas, como foi visto, não data dos dias atuais, mas sim da década de 1940, desde a existência dos Parques Proletários. Um exemplo atual desta prática em comunidades pobres é a criação, principalmente por parte de vereadores, de bases eleitorais em determinados lugares, que podem ser o bairro inteiro, uma região específica, ou até mesmo uma rua. A fim de garantir votos, é comum construírem nestes locais os chamados centros de assistência, que costumam oferecer serviços médicos ou alguns cursos, como de informática ou inglês. A iniciativa, aparentemente livre de intenções, revela sua face clientelista quando “favores” especiais para certos moradores começam a ser feitos nestes espaços. Os mesmos podem variar desde conseguir uma vaga na creche para o filho de alguém até a garantia de realização de um exame em um hospital público, por exemplo. Isto significa que o político, através de sua influência, atende aos pedidos de determinados moradores e, em troca, fortalece sua base eleitoral na área.

E essa não é a única situação em que a relação entre Estado e população, que deveria estar assentada em bases universais e democráticas, é deturpada em

privilégio da consolidação de trocas políticas. É comum a presença, em favelas cariocas, dos chamados "agentes de acesso governamental"³⁷. Estas figuras, geralmente assessores de parlamentares ou outros funcionários do gabinete, são "infiltrados" nestes espaços a fim de reconhecerem quais são as necessidades prementes das comunidades. O objetivo da presença é tentar promover determinadas melhorias na região. No entanto isso não ocorre através dos mecanismos padrões, mas sim de acordo com as relações pessoais que o "acesso" cria com os moradores. Na prática, o benefício não recai sobre a coletividade, satisfazendo apenas necessidades particulares de determinados indivíduos. Mesmo assim, o político garante prestígio e, mais importante, votos na área em que o seu funcionário estava presente.

É importante pensar nas consequências que ambas as práticas - o clientelismo e a figura dos "acessos"- trazem para a construção da relação entre o Estado e os moradores de favelas. A principal delas é o fato de o direito se transformar em um *favor* sob as mãos de políticos cujo interesse é apenas criar bases eleitorais em áreas pobres. O governo possui obrigação em fornecer, de forma isenta e igualitária, vagas em escolas, exames em hospitais e outros tipos de procedimentos. Isto não deveria ser objeto de barganha, mas sim um direito consolidado. Entretanto, a partir do momento que o mesmo não oferece (ou o faz de maneira deficitária) estes serviços, deixa uma brecha para que práticas como o clientelismo surjam e se perpetuem.

De acordo com Edson Nunes, o domínio público é formado justamente por este *universalismo de procedimentos*, que é caracterizado pela habilidade do Estado em prover serviços iguais para todos os membros de determinado lugar. Embora apenas isto não garanta a democracia, já é um aspecto considerável para a obtenção da mesma.

Ademais, este ciclo de assistencialismo observado e reproduzido tantas vezes nas favelas cariocas pouco contribui para o avanço de uma relação de confiança entre o Estado e o povo. À medida que a pessoalidade se torna a única maneira de se garantir o acesso a determinados direitos, a crença em princípios

³⁷ Termo cunhado pela professora e cientista social Karina Kuschnir no livro *O Cotidiano da Política*, em que a autora analisa o modo de atuação de vereadores no subúrbio do Rio.

universais, públicos e democráticos diminuí consideravelmente.

- **Canais de Representação Popular: Associações de Moradores e Outros Veículos**

Apesar do clientelismo e suas variáveis se constituírem como práticas comumente utilizadas nas favelas, obviamente não são o único tipo de mediação existente entre o Estado e o povo. Como já foi visto, os moradores destes espaços possuem um histórico de luta que data desde o início da política de remoções, na década de 1950. A criação da União dos Trabalhadores Favelados (UTF), em 1954, e da Federação das Associações de Favelas da Guanabara (FAFEG), em 1963, expressam essa tentativa de organização de representações dos moradores no sentido de promover um canal de diálogo e reivindicações junto ao governo.

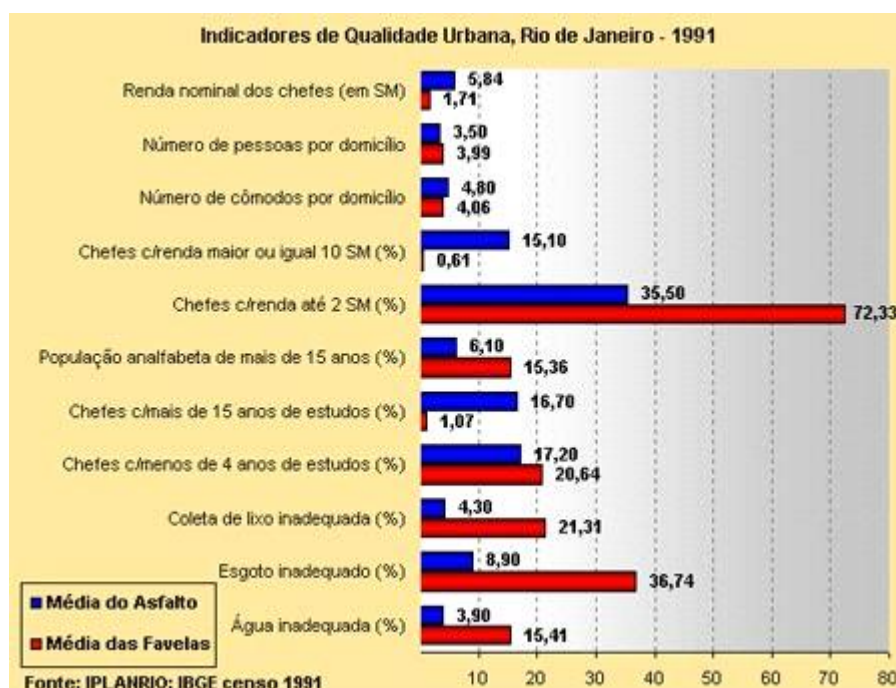
Atualmente, a instituição que representa oficialmente a favela é a associação de moradores. A primeira delas pode ser considerada a própria UTF que, advinda da favela do Borel, na Tijuca, depois viria a se tornar a associação do local. Para que uma entidade deste tipo exista, é necessário que treze habitantes componham a instituição, e seu estatuto seja registrado em cartório, bem como haja CNPJ no cadastro da Receita Federal.

Uma associação de moradores pode ser definida como uma entidade civil sem fins lucrativos que visa expressar as demandas de determinado local. Não necessariamente uma favela, pode ser um bairro ou até mesmo uma rua. Seu objetivo é se constituir como uma representação organizada de moradores perante autoridades, órgãos públicos, empresas e outras instituições. Pretende também matizar as reivindicações dos habitantes e apresentá-las ao governo, bem como atuar na luta por melhorias dentro da comunidade. Seu principal instrumento de consulta popular são as assembleias, abertas à população. Através delas que aconteceriam as discussões acerca de prioridades e tópicos a serem encaminhados. Portanto, se constituem, teoricamente, como o principal canal de comunicação entre os moradores de favelas e o poder público.

A trajetória das favelas foi marcada por a prestação de serviços de má qualidade por parte do governo do Rio. A tabela abaixo, que data de 1991 e foi feita com dados do IBGE e do IPLANRIO, mostra a disparidade de alguns

aspectos comparando as comunidades cariocas com outros bairros do município:

Gráfico 2: Indicadores de Qualidade Urbana, Rio de Janeiro, 1991



Claramente, esta pesquisa homogeneiza o conceito de “favela” e o dicotomiza com o “asfalto”. No entanto, a investigação dos dados acima faz-se pertinente. É notório frisar, por exemplo, a diferença nos índices de esgoto inadequado. Enquanto em outros bairros cariocas a média é de 8,90, nas favelas o número sobe para 36,74.

Então, esta tabela oferece uma dimensão das demandas que as associações de moradores eram (e são) encarregadas de levar ao poder público. As favelas cariocas apresentavam muitos problemas desde o seu surgimento, já que não houve obras de urbanização nestes espaços. Enquanto a densidade populacional aumentava, o governo ainda discutia a possibilidade de remoções e deixava de prestar com qualidade serviços básicos como água, luz e esgoto. Devido a este fato, as associações possuíam uma agenda cheia de reivindicações.

Entretanto, nas décadas de 1980, 1990 e 2000 as associações passaram a sofrer interferências constantes dos poderes paralelos que começaram a controlar as favelas. Sejam traficantes ou milicianos, houve uma forte pressão por parte dos criminosos para o esvaziamento destas entidades, a fim de evitar o diálogo dos

moradores com o governo. Exemplo desta prática está contido no relatório da CPI das Milícias. Segundo o documento, dias antes das eleições de 2008, foi encontrado na sede da associação dos moradores da Comunidade do Foice, em Pedra de Guaratiba, propaganda eleitoral do candidato Jorge Babu (acusado de ser miliciano), cartas assinadas por moradores, cópias de títulos de eleitor e comprovantes de pagamento, apontando para a existência da formação de curral eleitoral e compra de votos. Todas estas ilegalidades ocorrendo no local que deveria representar os habitantes junto ao poder público, e não servir de espaço para determinado candidato exercer práticas criminosas.

No entanto, este episódio ilustra com precisão o domínio que milicianos passaram a exercer nas associações de moradores. Os presidentes das mesmas, obviamente, só eram “eleitos” se possuíam conluio com a facção. E, no caso de favelas controladas por traficantes, o *modus operandi* era o mesmo: não permitir que alguém sem ligação com a quadrilha assumisse a presidência das entidades.

Desta forma, as associações foram perdendo o prestígio e a credibilidade perante os moradores das comunidades. Se no passado eram enxergadas como uma extensão do poder público, contando com grande apoio popular, paulatinamente foram se esvaziando com a presença de milicianos ou traficantes.

Outro aspecto que prejudicou a representatividade das associações foi o fato de muitos líderes ou presidentes acabarem por seguir carreira política, enquanto dirigiam as mesmas ou após o fim do mandato. Para assegurar os votos na eleição, se utilizaram de práticas clientelistas, prestando os já conhecidos “favores” para os moradores de determinada região. Como a maioria possuía infiltração no poder público, já que faziam parte das associações, conseguiam empregos ou a realização de outros procedimentos com mais facilidade e rapidez para os habitantes das favelas.

No entanto, atualmente, há um novo panorama e outras questões no que concerne à atuação das associações de moradores nas favelas cariocas: nos locais que receberam as Unidades de Polícia Pacificadora, não haveria mais razão das entidades não serem o canal de representação oficial dos moradores perante o poder público, já que não há mais o controle de traficantes ou de milicianos. No

entanto, o policiamento permanente trouxe consigo problemáticas, que transformaram as atividades das associações.

Pode-se observar, por trabalhos de campo que tiveram como objetivo avaliar os impactos das UPPs, uma visão negativa por parte dos líderes comunitários sobre este projeto. Embora uma das possibilidades fosse um encontro fortuito entre as instituições que estão *de fora* com aquelas que já existiam *dentro* das favelas, não foi exatamente isto que ocorreu em um primeiro momento. A desconfiança, tanto dos policiais, como dos representantes das associações de moradores, criou uma tensão na relação de ambas as partes. Ilustração deste conflito é um depoimento anônimo, cedido por um dos líderes comunitários na Cidade de Deus, a uma pesquisa etnográfica realizada em agosto e setembro de 2010 sob a coordenação da Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. A fala abaixo data de 16 de agosto de 2010 e foi colhida durante reunião da Associação de Moradores União Comunitária Cidade de Deus (AMUNICOM):

Agora, todas as políticas públicas têm que passar pela UPP. Isso enfraqueceu todas as lideranças comunitárias. Com quem a gente vai discutir? Com os policiais da UPP, sabendo com quem que eles estão [refere-se a um possível pacto com o crime organizado]? (...) Estão potencializando as instituições de fora, e não as de dentro. (...) Com UPP, sem UPP, com chuva, com sol, é a gente que está aqui. (...) ³⁸

Outro exemplo dessa indefinição de papéis é o episódio ocorrido no Morro da Providência, logo após a entrada da UPP, e que também é noticiado na pesquisa etnográfica de 2010. Embora singelo, é bastante significativo. O pesquisador narra que um morador, ao ser perguntado pelo pesquisador onde era a sede da UPP, apontou o local da associação dos moradores.

Mais um exemplo desta nova configuração de poderes é o fato de, em 2010 na comunidade do Batam, em Realengo, logo após a saída da milícia, o presidente eleito da associação de moradores ser um policial do BOPE. Segundo os moradores, a escolha foi feita por “aclamação popular”. E, provando mais uma vez que os mecanismos de promoção à carreira política persistem no ideário dos presidentes destas entidades, o tal policial era candidato a deputado estadual em

³⁸ RAMOS, Silvia. UPP Social: Pesquisa Etnográfica Agosto/ Setembro-2010. Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. P.26.

2010.

Vale frisar, mais uma vez, que todos os lugares que receberam as ocupações possuíam, anteriormente, o poder representado na figura de criminosos. As associações não eram uma voz ativa. Então, é compreensível que todas estas questões surjam com a entrada da UPP. Os moradores parecem estar se questionando quem é a autoridade atualmente nas favelas, se são as lideranças comunitárias, que se veem fortalecidas novamente após a saída dos criminosos, ou os policiais, em especial o capitão da UPP, enxergado como o detentor da ordem.

Todos os episódios citados oferecem um panorama dos desafios que estão colocados para a construção da relação entre o poder dos policiais e a militância dos líderes comunitários. Remontando aos objetivos oficiais da UPP está claro que a proposta inicial é terminar o controle armado de territórios por parte de grupos criminosos. No entanto, é ingênuo considerar que a entrada de um novo ator social nas favelas não traria outras consequências e problemáticas.

E a indefinição de papéis não acontece só na visão dos moradores. Os próprios policiais acabam por assumir funções que não eram de sua responsabilidade. Segundo Fernanda Faustini, moradora do Pavão-Pavãozinho, favela situada em Copacabana, o capitão da UPP, Major Senna, é “muito eficiente”. A prova dessa competência, segundo a entrevistada, é o fato de o policial ter fornecido o seu número pessoal de telefone para os habitantes da comunidade “no caso de algum problema”. Embora o capitão de fato seja o responsável pela ordem dentro dos espaços pacificados, certamente é, no mínimo, inusitado que o mesmo se coloque como o responsável pela resolução de todos os problemas na favela. Esta atribuição deveria também recair sobre o poder público, na figura de governantes e parlamentares, não sobre um capitão da polícia.

Na esteira dessa discussão, é pertinente destacar o fragmento abaixo, de autoria de Luiz Antônio Machado da Silva, contido no artigo *Afinal, qual é a das UPPs?*, que data de 2010. No texto, o autor afirma sua preocupação com a transferência de responsabilidade de mediação entre moradores de favelas e o poder público:

Em resumo, a função de mediação político-administrativa entre as populações moradoras dos territórios da pobreza e o mundo público, que representou a força (e a fraqueza, pois esta posição é como um copo d'água, ao mesmo tempo meio cheio e meio vazio) das associações de moradores tem sido esvaziada por uma série de circunstâncias. Durante algum tempo ela pareceu fragmentar-se, distribuindo-se entre diversas organizações, locais e supra-locais, públicas e privadas. Mas vejo indicações – que lamento e temo – de que a função pode estar se reunificando e passando a mãos insuspeitadas: as UPPs.³⁹

Dentro desta discussão sobre as atribuições das associações de moradores em favelas com UPPs, é importante saber qual é o papel da mesma sob a visão de quem está trabalhando na entidade. Segundo Alexandre Cesário, funcionário da associação dos moradores do Pavão-Pavãozinho há seis meses, as funções da organização são, basicamente, de prestação de serviços à comunidade. De acordo com o entrevistado, que também é morador da favela, a associação realiza a intermediação da compra e venda de imóveis no Pavão-Pavãozinho, além de funcionar como a sede das correspondências dos habitantes, já que a maioria não as recebe em casa. A ação de mediar as demandas da favela junto ao poder público, que foi a principal razão para o nascimento destas instituições, foi citada em terceiro lugar. Alexandre afirmou que se os moradores reclamam do lixo, esgoto ou luz, a associação se encarrega de telefonar para a Light ou a Cedae.

Já sobre as assembleias de moradores, que teoricamente serviram como fórum de debate e levantamento de questões prementes para a comunidade, as mesmas seriam realizadas apenas trimestralmente ou semestralmente. Segundo Alexandre, a adesão dos habitantes não é alta, o que esvazia bastante as discussões e desmotiva a associação a promover novos encontros.

Esta percepção de Alexandre é comprovada no discurso dos próprios moradores do Pavão-Pavãozinho. Em um grupo focal de uma pesquisa realizada em 2011, uma moradora afirma:

O pessoal da comunidade é muito individualista. Nós tínhamos que ser mais coletivos quando se trata de questões que são em prol de todo mundo. [Vários concordam, dizendo “é verdade”.] Se marcam uma reunião, o morro tem mais de cinco mil pessoas, e na reunião só vão cem, é muito mais difícil. Cada um só trata

³⁹ SILVA, Luiz Antônio Machado. *Afinal, qual é a das UPPs?* Março/2010. Disponível online em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br Acessado em 01/05/2013.

de si, a lei aqui do morro é assim, não existe nada coletivo.⁴⁰

No entanto, as associações de moradores não se constituem, atualmente, como o único canal de expressão das demandas dos moradores de favelas perante o Estado. Como ações coletivas, pode-se destacar a existência de rádios e jornais comunitários, além de uma sorte de diferentes Organizações Não-Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) que atuam nestes espaços.

Como exemplo, há o depoimento de Gizele Martins, que tem 27 anos, é jornalista e mora no Conjunto de Favelas da Maré, na Zona Norte do Rio. Quando essa entrevista foi realizada, não havia ainda uma Unidade de Polícia Pacificadora no local, então o controle das favelas era feito por traficantes. Mesmo sob essa situação, Gizele afirma que há muitos canais na Maré para a participação popular. A própria jornalista é responsável pela coordenação do periódico comunitário O Cidadão, que circula na comunidade e tem por objetivo noticiar os fatos do conjunto de favelas e também denunciar eventuais problemas do local. Segundo a entrevistada, os moradores procuram o veículo para sugerir pautas ou reclamar de alguma questão. De acordo com a opinião de Gizele, há canais para a participação popular, talvez o que falte é uma maior adesão e motivação por parte das pessoas em integrarem estes espaços.

Atualmente, a pluralidade de canais de participação retira da associação de moradores a responsabilidade única de levar ao poder público as demandas de determinada favelas. Se antes esta entidade era o único espaço “oficial”, o tempo deu conta de modificar bastante esta visão e trazer novos atores para esta dinâmica. A inserção popular continua sendo ferramenta importante para a implementação e melhoria das políticas públicas, mas se nota uma tendência acentuada de ações pontuais envolvendo a participação de moradores, não mais práticas sazonais e coletivas, nas quais as reuniões de moradores eram o símbolo mais forte.

Os anos de domínio de traficantes e milicianos parecem ter desacreditado

⁴⁰BURGOS, Marcelo, PEREIRA, Luiz, CAVALCANTI, Mariana, BRUM, Mario, AMOROSO, Mauro. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores de Favelas. In: Revista Desigualdade&Diversidade, N° 11 ago/dez 2012, P.60/61.

bastante as atividades das associações, que não mais contam com a confiança de outrora. Entretanto, a permanência deste e de outros canais indica que uma mediação, baseada na ação conjunta, entre os habitantes e o poder público, ainda possui um papel e uma contribuição a ser realizada dentro das favelas.

2.3.

As Políticas Públicas nas Favelas Cariocas

Toda política ou programa que tenha como alvo a favela é, de algum modo, obrigada a levar em conta que, diferentemente dos territórios ordinários da cidade, regulados por regras potencialmente universais, cada favela tem a sua especificidade, definida por uma história que, apesar de conter muitos elementos em comum com as demais, foi construída em um contexto caracterizado pela informalidade, sob arranjos ecológicos próprios, que animam a construção de representações sobre o lugar que, não por acaso, costumam hipervalorizar a sua especificidade.⁴¹

- **Introdução:**

Enquanto as favelas cariocas não apresentavam índices de violência elevados ou o domínio de facções criminosas, as políticas públicas direcionadas para estes locais versavam ou sobre a possibilidade de remoção ou de obras de urbanização, que foram acontecendo de forma bastante lenta se for considerada a trajetória das comunidades desde o início do século. Embora, há 100 anos, o prefeito do Rio, Pereira Passos, as tachasse como um lugar de doenças, pestes e marginalidade, não se poderia prever que as mesmas iriam ser consideradas um problema de segurança pública, como viriam a ser identificadas muito depois. As favelas só demandavam a atenção do poder público porque eram um conjunto de casebres pobres em cima de morros, muitos localizados na Zona Sul da cidade, perto da praia e de casas mais ricas e luxuosas. Portanto, algumas políticas públicas contemplavam a questão da transferência das pessoas e outras, mais inovadoras e escassas também, pregavam a chegada de serviços básicos, como água, luz e esgoto para os moradores que viviam nestas áreas.

No entanto, à medida que a criminalidade cresceu, não só na cidade do Rio, como em todo o país, a partir dos anos 1980, as favelas passaram a não ser mais um item na agenda de projetos habitacionais, mas sim começaram a integrar

⁴¹ BURGOS, Marcelo, PEREIRA, Luiz, CAVALCANTI, Mariana, BRUM, Mario, AMOROSO, Mauro. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores de Favelas. In: Revista Desigualdade&Diversidade, N° 11 ago/dez 2012, P.59.

a pasta da segurança pública. Episódios de violência, como disputas entre quadrilhas de traficantes, tiroteios entre criminosos e policiais, “arrastões” e chacinas marcaram a história do município nos anos 1980, 1990 e 2000⁴². O Brasil passou a acompanhar com atenção a situação das favelas, o que suscitou projetos das esferas federal, estadual e municipal na tentativa de resolver o problema da criminalidade, como será visto um pouco mais adiante.

Pode-se afirmar que a violência foi o principal aspecto de discussão (e do noticiário da grande mídia) em torno das favelas a partir da década de 1980. Não era para menos, pois esse cenário *sui generis* de controle armado de poderes paralelos que acabaram por substituir o Estado em determinados territórios de fato propõe um debate desafiador para a sociedade como um todo.

Todavia, nesse mesmo período houve também políticas públicas objetivando a urbanização e a melhoria dos serviços prestados nas favelas. É importante lembrar que as comunidades pereciam com a falta de esgoto tratado, por exemplo, desde o seu surgimento. O crescimento dos índices de violência trouxe uma problemática diferente para o debate público, mas não significa que os outros aspectos precários haviam sido solucionados de alguma forma.

Destes projetos que visavam prover melhores condições de vida para os moradores de favelas, se destaca a iniciativa do Favela-Bairro, de 1995, cuja autoria é do mandato do prefeito César Maia. Esta medida promoveu ações como o asfaltamento de ruas, a construção de quadras esportivas, praças e creches, a manutenção de postes de luz e outros serviços urbanos em 149 comunidades consideradas “médias”, ou seja, sem grande densidade populacional. O objetivo do projeto não era impedir o crescimento das favelas, mas sim trazer serviços de qualidade para os moradores que já lá estavam, distanciando-se das iniciativas de remoção.

Apesar destas obras serem importantes, e mesmo essenciais para locais em que, anteriormente, não possuíam muitos dos benefícios trazidos pelo Favela-

⁴² Pode citar como exemplos a Chacina de Vigário Geral, ocorrida em 1993, em que 21 pessoas foram mortas a esmo nesta favela ou o “arrastão” realizado por bandidos na Praia de Ipanema em 1992. Esta última prática consiste no roubo coletivo de pertences, que podem ser jóias, dinheiro ou bolsas.

Bairro, é notório destacar que não houve mudanças no panorama de postos de saúde existentes nas favelas, por exemplo. Isto sem citar a má qualidade de hospitais e escolas na cidade do Rio de Janeiro, mas esse não é um problema enfrentado exclusivamente pelos moradores destes territórios.

Entretanto, o Favela-Bairro transformou as favelas em canteiros de obras sem modificar as estruturas daquilo que estava sendo urbanizado. Afinal, por exemplo, apenas a construção de uma quadra esportiva não garante que as pessoas ali desenvolverão seus dons esportivos. O local pode se tornar qualquer outra coisa se não houver projetos que complementem a implementação da quadra na favela.⁴³ Além disso, muitas obras do Favela-Bairro ficaram incompletas e várias remoções de moradores realizadas, ao fim e ao cabo, não resultaram em espaços úteis para as comunidades contempladas com o projeto. Machado (2002) comenta fatores que contribuíram para a eficácia reduzida do programa:

Essa duplicidade básica na formulação e apresentação do programa é decisiva para tornar politicamente opaco o processo de escolha dos locais favorecidos e para excluir os moradores e suas organizações desse nível fundamental do processo de decisão. Os conflitos entre os diferentes órgãos envolvidos e a quase absoluta falta de articulação funcional entre eles completam a opacidade (além, obviamente, de encarecer e atrasar a implementação dos programas, reiterando a necessidade de seleção e ordenamento temporal das favelas contempladas.)⁴⁴

Salvo estas ressalvas, o saldo do Favela-Bairro foi positivo se for considerado que, de fato, as favelas precisavam destas obras de urbanização. Sozinhas estas iniciativas não são suficientes para resolverem todas as demandas, mas possuem, indiscutivelmente, algum mérito.

Dentro desta seara de políticas públicas instauradas nas favelas em mais de 100 anos, algumas questões e projetos merecem destaque para análise. Abordarei, a seguir, as ações das instituições policiais nestes espaços e sua interferência no

⁴³ Outro exemplo recente de política pública que urbaniza, constrói, mas não modifica as estruturas pode ser citado. Nos últimos anos, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diversas obras foram realizadas na favela de Manguinhos, Zona Norte do Rio. No entanto, um dos campos de futebol construído, por exemplo, já se tornou local de consumo de crack. “Agora, a cracolândia de Manguinhos estende-se por três campos de futebol (um deles construídos pelo PAC) com viciados espalhados nas novíssimas calçadas que já ostentam o lixo e os entulhos associados ao consumo do crack.” Fonte: O Retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Publicação do Banco Mundial.

⁴⁴ MACHADO, Luiz Antônio. *A Continuidade do “Problema da favela”*. In: Cidade: História e Desafios. Lúcia Lippi Oliveira (Org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. P. 232.

curso dos projetos governamentais, bem como na medida do GPAE, que pode ser classificada como um embrião das UPPs. Por fim, será discutido o que são as Unidades de Polícia Pacificadora, a concepção, a execução e os problemas enfrentados por esta política até o momento.

- **As Favelas Vistas Como um Problema de Segurança Pública: A Atuação das Instituições Policiais Nestes Espaços**

A discussão sobre as ações da polícia, do exército e do BOPE dentro das favelas cariocas deve partir do pressuposto que tais práticas fazem parte de políticas de segurança pública. Isoladamente, uma operação em que os membros do BOPE sobem o morro com carros blindados, trocam tiros com bandidos, matam pessoas (que podem ser criminosos ou inocentes) e apreendem drogas e munição não é chamada de política pública. Como foi visto, para ser classificada como política pública, é necessário que haja primeiro a entrada na pauta, depois o planejamento, a execução e, por fim, a avaliação de impactos e consequências. No caso destas operações, não há nenhuma destas etapas. No entanto, é fundamental compreender que estas práticas estão inseridas dentro de uma filosofia de confronto que norteia as políticas públicas voltadas para a área da segurança. Constituem parte de uma estratégia que pretende, através do conflito armado, solucionar todas as mazelas relacionadas à violência.

Ignácio Cano, no artigo *Políticas de Segurança no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus A Guerra Contra o Crime*, que data de 2006, aponta como um dos fatores para o fracasso dos projetos governamentais que objetivam resolver o problema da violência justamente esta opção pelo modelo militarizado das instituições policiais. O autor postula:

(Enumerando como uma das razões do fracasso:) Insistência no modelo da guerra como metáfora e como referência para as operações de segurança pública. Desse modo, o objetivo continua sendo, em muitos casos, o aniquilamento do “inimigo”, frequentemente sem reparar nos custos sociais. O problema de segurança pública aparece às vezes como uma questão de calibre, como um nó que será desatado quando o poder de fogo das polícias supere o do inimigo. Em consequência, a segurança pública se apresenta fortemente militarizada em suas estruturas, doutrinas, formação, estratégia e táticas. As operações de segurança pública em áreas pobres se assemelham a operações de guerra em território

inimigo: ocupação, blitz etc.;⁴⁵

Portanto, é complicado apostar em uma política de segurança pública cujo fundamento é transformar um problema social em uma guerra. No caso das favelas, mesmo com a polícia possuindo alto poder de fogo e letalidade em alguns casos, não se garante que o crime vai se extinguir se muitos traficantes forem mortos. Há outros fatores influenciando este processo. Como foi visto, há altas taxas de rotatividade no tráfico de drogas. Portanto, o assassinato de criminosos por si só não pressupõe que outras pessoas não vão ocupar os lugares daqueles que foram mortos. Assim, apenas um sistema de substituição se opera, e nenhum ganho para a melhora da segurança pública é atingido.

No Brasil, existem dois tipos de polícia em cada estado: a militar, responsável pelo patrulhamento e manutenção da ordem, e a civil, cuja função é investigar os crimes, se constituindo como um setor de inteligência. Há também o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), que foi criado em 1978, sob o nome de Núcleo da Companhia de Operações Policiais, sendo rebatizado com a denominação atual em 1991. O que diferencia esta instituição das demais é o fato do treinamento para ingressar na corporação ser muito mais árduo, incluindo testes como comer comida do chão ou passar noites em claro escutando teorias sobre guerrilha. Muitos desistem ao longo do processo, mas os que resistem se tornam popularmente conhecidos como “caveiras” (uma alusão ao símbolo do BOPE) ou “homens de preto” (a cor do uniforme). Segundo o que o ex-policia do BOPE Rodrigo Pimentel postula no livro *Elite da Tropa*, obra que data de 2006, a companhia teria surgido não para enfrentar os desafios da segurança pública, mas sim para ser uma “máquina de guerra”.

Então, pode-se afirmar que dois setores da polícia, a militar e o BOPE, atuam diretamente coibindo crimes e patrulhando as favelas. Embora ambas façam parte da mesma instituição, possuem *modus operandi* bastante distintos. A Polícia Militar, como já foi comentado, comporta muitos membros que praticam corrupção e conluio com criminosos que controlam as favelas. Não se pode generalizar, obviamente, mas aqueles que integram o BOPE são menos suscetíveis

⁴⁵ CANO, Ignácio. *Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus a Guerra Contra o Crime*. Disponível online em www.sourjournal.com P.141

a subornos e, quando realizam as operações nestes espaços, o fazem com alto poder de fogo e de letalidade. Não é por acaso que só chegam às favelas em carros blindados, popularmente chamados de “caveirões”. Já os policiais militares costumam estar mais abertos a “negociações” ou diálogo. O BOPE, às vezes, pratica torturas e pune pessoas de um modo que muito difere daquilo previsto nas leis brasileiras. O episódio abaixo, retratado no livro *Elite da Tropa*, oferece uma amostra da filosofia dos “homens de preto”:

À noite, por exemplo, não fazemos prisioneiros. Nas incursões noturnas, se toparmos com vagabundo, ele vai pra vala. Sei que essa política não foi correta. Agora não tem mais jeito. A gente mata ou morre. (...) A ordem de atirar para matar, não admitindo rendição do bandido, acabou provocando um efeito paradoxal: aumentou a resistência deles e a violência contra a polícia.⁴⁶

No início do surgimento das favelas, não havia muita violência nestes espaços, apenas crimes menores, mas não homicídios, roubos, torturas e desaparecimentos, como se registra a partir da década de 1970. Portanto, a polícia começa a atuar de modo mais ostensivo nas comunidades nesta época. Vale lembrar também que o fato do Brasil estar sob o regime de uma ditadura militar contribuiu significativamente para o aumento da violência e repressão policial nas favelas.

Atualmente, com várias favelas contando com Unidades de Polícia Pacificadora, o tipo de policiamento nas áreas que contam com as ocupações se modificou, se aproximando mais de uma ideia comunitária do que fundamentada em um ideal militarista. Entretanto, nas décadas de 1980, 1990 e 2000 e ainda nos dias de hoje, mesmo que em menor número, as práticas da Polícia Militar e do BOPE se constituíram como, de fato, as apostas para a melhoria dos índices de violência nas favelas. É preciso detalhar as nuances destas iniciativas.

A situação de criminalidade que a cidade do Rio viveu nas três últimas décadas exigiu algum tipo de resposta do poder público. Episódios de violência aconteciam com frequência e canalizavam toda a atenção da sociedade e da mídia, ambas pressionando o governo por projetos⁴⁷. A formulação de políticas de segurança pública era uma obrigação, mas entretanto é necessário pensar qual o

⁴⁶ SOARES, Luís Eduardo, BATISTA, André, PIMENTEL, Rodrigo. *Elite da Tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.P.145

⁴⁷ Como já foram citados os exemplos em nota anterior.

tipo de medida que foi adotada. Ignácio Cano comenta a questão:

No entanto, como já foi mencionado, a crise da segurança pública provocou uma demanda social exigindo que os poderes públicos intervissem de maneira mais ativa. No ano 2000, pouco depois do famoso incidente com o ônibus 174 no Rio de Janeiro, o governo Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Nacional de Segurança Pública. A coincidência de datas não é casual, reflete a tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais.⁴⁸

Como Cano postula, em determinadas ocasiões, o governo não instaura uma política pública que conta com planejamento, organização de dados e que objetiva resultados a longo prazo. Em detrimento deste tipo de iniciativa, são realizadas ações pontuais, com consequências imediatas, que podem por vezes acalmar uma população aterrorizada, mas que não possuem a capacidade de solucionar de forma definitiva o problema em questão. Dentro deste norte de pensamento, se encaixam as operações da Polícia Militar e do BOPE dentro das favelas, que nada mais são do que uma “operação estanque”, ou seja, uma vedação temporária. Não diminuem de forma alguma os altos índices de violência nem terminam com o controle de poderes paralelos, porém costumam ser destaque na mídia se atingem o “sucesso” de acordo com os parâmetros militaristas. Este conceito é, portanto, medido apenas pelo número de mortos, drogas e munição apreendidos.

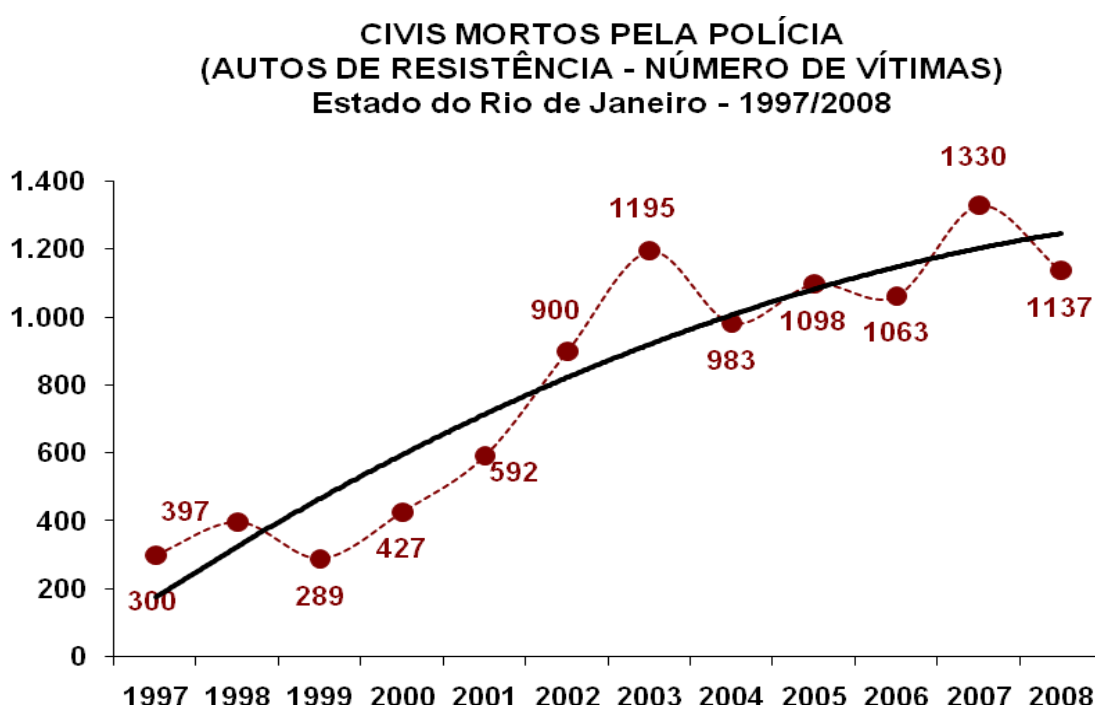
Estas operações foram incentivadas de forma ampla pelo governo estadual do Rio de Janeiro durante a década de 1990. Expressão disso é a criação, em 1995, no mandato do governador Marcello Alencar (1995-1999), da “Gratificação Faroeste”. A mesma se constituía em um bônus em dinheiro que seria adicionado ao salário de policiais que cometessem “atos de bravura”, ou seja, entrassem em conflito armado com criminosos. A gratificação não obteve o efeito desejado, pelo contrário, apenas estimulou muitas ocorrências de assassinatos sumários a serem registradas como “autos de resistência”, quando há confronto entre policiais e criminosos e os últimos são mortos. Um levantamento realizado pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), intitulado Letalidade da Ação Policial no Rio,

⁴⁸ CANO, Ignácio. *Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus a Guerra Contra o Crime*. Disponível online em www.sourjournal.com P.138/139.

comprovou que, desde que a bonificação foi instaurada, o número de mortos em ações policiais dobrou no município, subindo de 16 para 36 por mês, e o índice de letalidade aumentou de 1,7 para 3,5 mortos por ferido.

A partir da década de 1990, a ação da Polícia Militar e do BOPE no estado do Rio ficou respaldada em autos de resistência, que cresceram absurdamente neste período, expressando claramente a cultura do confronto armado pautando as práticas da instituição. A tabela abaixo retrata a situação:

Gráfico 3: Civis mortos pela polícia (Autos de Resistência). Estado do Rio de Janeiro, 1997/2008.



Em 2007, o índice de autos de resistência chegou a 1330 ocorrências, o mais alto em 11 anos. No mesmo ano, houve a realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade. A coincidência de datas não pode ser interpretada como mero acaso. Em 2007, as operações policiais foram intensificadas na tentativa de impedir que criminosos realizassem ataques durante o período da competição esportiva. Vale lembrar que no final de dezembro de 2006 houve muitos episódios de violência promovidos por traficantes. Na ocasião, ônibus foram incendiados, delegacias metralhadas e um sentimento de pavor permeou o réveillon na cidade do Rio. O saldo dos ataques foram 19 pessoas mortas - 9 civis, 2 policiais e 7 bandidos - e 22 feridos. Portanto, uma estratégia teve que ser instaurada para

evitar que a situação ocorresse novamente, principalmente no período da realização dos Jogos Pan-Americanos.

Episódio que ilustra o alto poder de letalidade policial em 2007 foi uma operação realizada em 28 de junho no Complexo do Alemão, Zona Norte do Rio. Em apenas um dia, 19 pessoas foram mortas e outras 23 ficaram feridas. Cerca de 180.000 balas e 1.000 fuzis foram utilizados. Em 6 corpos, foram encontrados 8 perfurações de projeteis, o que deixa claro o intuito de revanche da operação. O objetivo não era apenas assassinar, mas sim aniquilar um inimigo.

Na época, uma investigação encomendada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal e elaborada por três especialistas apontou os seguintes dados sobre a operação no Complexo do Alemão:

- Não houve perícia do local, apesar de fotos publicadas em jornais apresentarem a presença de populares e jornalistas.
- Todos os corpos chegaram despídos no Instituto Médico Legal.
- Não foram feitas radiografias nos corpos.
- Não foram coletados estojos (cápsulas das balas) no local.
- Não foram coletadas amostras de sangue das vítimas.
- Entre 14 vítimas havia um total de 25 projéteis na região posterior.
- Entre seis vítimas havia um total de 8 perfurações nos crânios e nas faces.
- Cinco vítimas sofreram disparos à queima roupa.
- Houve uma média de 3,8 disparos por vítima.
- Duas execuções comprovadas pela trajetória das balas em vítimas que se encontravam em posição decúbito dorsal, além de suspeitas de execuções em outros casos.

O que está descrito nesta investigação aponta para as características do *modus operandi* da Polícia Militar e do BOPE neste período na cidade do Rio. Apesar de esse dossiê ter sido encomendado em razão do alto número de mortes na operação do Alemão, certamente estas práticas não foram exclusivas da ocasião.

Chama a atenção o fato de muitos mortos em confrontos com a polícia serem assassinados de modo sumário, embora a mesma aja por vezes no sentido de tentar camuflar estas execuções. As estratégias variam. Uma delas é quando, após o acidente armado, as vítimas, já mortas, são levadas direto para o hospital, desfazendo então a cena do crime e inviabilizando a perícia. Outra maneira encontrada é, mesmo com as evidências médico-legais apontando para uma execução, os policiais tentarem simular um conflito, colocando inclusive uma arma na mão da vítima. Dessa forma, o caso seria considerado não como um homicídio sumário, mas sim como os já citados autos de resistência.

Portanto, há fortes evidências de que as atividades da Polícia Militar e do BOPE dentro das favelas cariocas se caracterizam por acentuar uma filosofia de confronto, baseada em um ideal militarista e na metáfora de guerra. Tais ações são justificadas pelo poder público através da exposição de índices de letalidade, que comprovam a existência de mortes, mas não de melhora na segurança. Em 2009, quando as operações ainda eram muito frequentes, e havia apenas uma UPP na cidade, o mandato do deputado Marcelo Freixo preparou um dossiê com denúncias de abusos policiais, intitulado de *Os Muros nas Favelas e a Criminalização da Pobreza*. Tal documento foi entregue na época ao representante para Assuntos Brasileiros na Anistia Internacional no Brasil, o inglês Tim Cahill. Uma das análises que o texto propõe é exatamente a crítica a que esse tópico realiza:

As incursões da polícia nas comunidades e, em sua decorrência, os casos emblemáticos de extermínio, são o resultado mais cruel de uma política de segurança pública baseada na lógica da criminalização da pobreza e do confronto permanente. Operações policiais no interior de comunidades pobres do Rio de Janeiro provocam medo e terror; impedem crianças e jovens de frequentar a escola e moradores de sair para trabalhar; além de inviabilizarem o funcionamento dos postos de saúde. Esse tem sido o padrão “pacificador” da política de segurança pública em comunidades pobres do Rio de Janeiro: a mobilização de um grande aparato com um elevado saldo de mortos, sempre apresentados como “traficantes”. A polícia desse estado insiste em utilizar como critério de eficiência o alto índice de letalidade policial, respaldada pelos autos de resistência.⁴⁹

É essencial ressaltar que ações, tanto da Polícia Militar quanto do BOPE,

⁴⁹ FREIXO, Marcelo (Mandato). *Os Muros na Favela e o Processo de Criminalização da Pobreza*. Maio de 2009. Disponível online em: www.brazilink.org/tiki-download_file.php?fileId=177 P.14

possuem um mérito⁵⁰, mas devem ser pensadas e planejadas de outra forma. Enquanto a lógica do conflito guia a presença destas instituições, não há avanço nas políticas de segurança pública. Historicamente, a relação de moradores e policiais já é bastante conturbada e marcada por desconfianças mútuas. A visão que classifica pessoas, sejam elas criminosas ou não, em “elementos suspeitos” não leva a lugar algum. As incursões da Polícia Militar e do BOPE como estratégia de segurança pública se mostram ineficazes na medida em que se constituem como práticas pontuais, que não objetivam consequências a longo prazo ou qualquer tipo de mudança nas antigas bases em que as políticas sobre a violência estão assentadas.

- **O Projeto do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) e Suas Diretrizes:**

O GPAE foi um projeto implementado pelo governo estadual do Rio, no mandato de Anthony Garotinho (1999-2002), em sete favelas: Pavão-Pavãozinho, em Copacabana, no ano de 2000, Morro da Formiga, na Tijuca, Vila Cruzeiro, na Penha, Providência, no Centro, Rio das Pedras, em Jacarepaguá, e Cavalão e Estado, em Niterói, todos em 2002. A política previa a instalação de unidades policiais que realizariam um patrulhamento constante nas comunidades, em uma tentativa de construir uma nova relação entre moradores e policiais. A estratégia se distanciava, portanto, das operações militaristas da PM e do BOPE e buscava se apoiar mais na ideia de uma polícia comunitária, próxima dos habitantes.

A experiência piloto aconteceu no Pavão-Pavãozinho e só dois anos depois, após alguns episódios de violência ocorridos nas outras comunidades, o GPAE foi instalado nestes espaços. Por exemplo, no Morro da Formiga, o conflito entre facções de traficantes de drogas motivou a instauração na medida. Na Vila Cruzeiro, o assassinato do repórter Tim Lopes, da Rede Globo, enquanto o mesmo investigava a venda de drogas em bailes funk na comunidade. Por fim, o GPAE chegou a Niterói quando moradores do Morro do Cavalão fecharam o túnel que liga Icaraí a São Francisco, ambos bairros nobres da cidade, protestando

⁵⁰ A interferência da polícia ou do BOPE em conflitos entre facções rivais de traficantes, embora desastrosa às vezes, não pode ser tachada sempre de ineficiente. As operações nas favelas que não surtem efeitos a longo prazo, não são consideradas política de segurança pública, mas podem prestar auxílio em casos específicos. Vale frisar que as mesmas devem ser cuidadosamente planejadas, na tentativa de não envolver civis em tiroteios e eventuais conflitos.

contra a morte de um habitante do local.

O objetivo do GPAE, assim como o das UPPs, era impedir que houvesse controle armado por parte de criminosos dentro das áreas contempladas pela medida. Em nenhum momento, o governo falou em extinguir o tráfico de drogas, mas sim reduzir a ocorrência de crimes contra a vida. O patrulhamento constante impediria que os traficantes ostentassem armas e também inseriria novamente a figura do Estado nas favelas. Ademais, a imagem da polícia como uma instituição violenta e truculenta seria substituída por outra ideia, que colocava os membros da corporação mais próximos dos moradores, quebrando estereótipos e favorecendo a abertura de uma relação de confiança entre ambos.

Este projeto começou em 2000, na favela do Pavão-Pavãozinho, e é neste espaço que é considerado o modelo, pois foi onde as diretrizes de policiamento comunitário foram implementadas com maior vigor. A fim de análise (já que essa dissertação pretende discutir apenas brevemente a ideia do GPAE) serão considerados apenas os impactos observados nesta favela específica, que também foi o local da realização do trabalho de campo utilizado nesta dissertação.

Por um lado, o GPAE do Pavão-Pavãozinho obteve sucesso no que concerne ao fim dos tiroteios e confrontos entre facções rivais de traficantes e/ou conflitos com policiais. As pesquisadoras cariocas Elizabete Albernaz, Haydée Caruso e Luciane Patrício fizeram um balanço da experiência desta política no artigo intitulado *Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro*, que data de 2006. Para resumir as consequências do projeto no PP (Pavão-Pavãozinho), as autoras postulam:

Mesmo admitindo a existência (agora circunscrita a alguns dos “territórios” da favela) do comércio ilegal de drogas, a experiência do GPAE revela que, na visão da população local, o principal indicador de “sucesso” do grupamento seria o fim dos tiroteios, diminuindo sensivelmente a letalidade das disputas, e não propriamente o fim do tráfico, como tradicionalmente preconizado e enunciado nas políticas de segurança pública destinadas às favelas.⁵¹

⁵¹ ALBERNAZ, E.R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. *Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.P.10>>

Para Alexandre Cesário, morador do Pavão-Pavãozinho e funcionário da Associação de Moradores do local, o principal ponto positivo da medida era a intolerância com o desvio de conduta por parte de policiais. Segundo ele, “quem fugia da norma, logo saía”, mostrando a importância de haver setores, dentro da própria polícia, que se responsabilizem por apurar as denúncias de corrupção e afastar aqueles que não agem em conformidade com a lei. A fala do habitante é corroborada pelos índices: só no primeiro ano de GPAE no PP, 70% do efetivo original dos grupamentos foi transferido por razões disciplinares (ALBERNAZ; CARUSO; PATRICIO, 2006).

Outro aspecto notório da atuação dos policiais na comunidade, e que também será observado na prática das UPPs, é que os mesmos acabaram por se tornar mediadores entre os moradores do lugar e o poder público. De acordo com uma das autoras do artigo supracitado, Luciane Patrício, as pessoas procuravam a unidade do GPAE em busca de resolução para casos de violência doméstica ou brigas entre vizinhos, além de também recorrerem à mesma em situação de emergência médica ou pedindo para os policiais acionarem os serviços públicos como água e luz. Portanto, as atribuições dos grupamentos extrapolaram totalmente as diretrizes iniciais, que os responsabilizava apenas por terminar os conflitos armados. A população substituiu a figura do solucionador de problemas, que recaía sobre o traficante, pela imagem do policial.

E este fato, mais uma vez, pode ser compreendido através da escassez da presença do Estado e de instituições públicas dentro das favelas. Não há uma cultura consolidada de procurar os órgãos que, de acordo com o que diz a lei, devem resolver os problemas, conflitos e demandas das pessoas. Por exemplo, historicamente, a prática de ir até a delegacia e realizar um boletim de ocorrência foi substituída pela atitude de procurar o traficante para o mesmo cuidar da questão. Obviamente, vale frisar que o próprio criminoso impunha este tipo de comportamento, mas, na ausência do traficante, os moradores reproduzem a ação, indo até os policiais, milicianos ou as associações.⁵²

Ademais, o projeto do GPAE só previa reduzir os índices de letalidade,

⁵² Esta questão será investigada e problematizada mais adiante, no capítulo 3 que versa especificamente sobre direitos.

mas não trouxe consigo melhorias no acesso a direitos como escolas, postos de saúde ou opções de cultura ou diversão. É claro que há mérito em extinguir os tiroteios, mas é preciso compreender que as favelas precisavam - e precisam - de outros serviços públicos. Estes não foram considerados no momento da constituição da política pública, que mais uma vez enxergava estes espaços apenas como áreas que necessitavam de segurança e que, portanto, era de alçada da polícia solucionar a questão.

No entanto, a aposta em uma polícia de proximidade, que também é a ideia das UPPs, denota um avanço, se for considerado os fundamentos de guerra com que a PM e o BOPE agem caso lhes seja requerido. Apesar de o maior obstáculo encontrado pelo projeto ter sido o estabelecimento de uma relação de confiança com os moradores (ABERNAZ; CARUSO; PATRICIO, 2006), é positivo o relato de que os habitantes foram ouvidos ao denunciarem os policiais e os mesmos foram afastados. Isto demonstra que há caminhos para a mudança do *modus operandi* da instituição.

O problema do projeto do GPAE foi, sem dúvida, a falta de continuidade do mesmo. Nas favelas em que os resultados mais satisfatórios foram encontrados, o Pavão-Pavãozinho e o Morro do Cavalão, em Niterói, após dois anos as unidades policiais foram retiradas. O fim do programa não possui uma relação direta com o término do mandato de Anthony Garotinho em 2002, mas sim com as denúncias de corrupção policial e com o fato de que o GPAE não extinguia o tráfico de drogas nas favelas, apenas o controle armado. Pode-se afirmar também que, diferentemente das UPPs, que contam com amplo suporte de instituições privadas e da sociedade carioca de maneira geral, o GPAE não recebia apoio, não era enxergado como a política pública que encerraria a violência na cidade.

Esta interrupção, sumária e abrupta, do projeto, já que os moradores não possuíam a expectativa de que os policiais saíram das favelas, representa de maneira bastante simbólica a situação das políticas públicas, nesta época, no Rio: os projetos eram formulados e executados com pouco ou nenhum planejamento, buscando apenas responder a demandas imediatas. A falta de acompanhamento e avaliação dos impactos do GPAE certamente minou o programa, que não obteve

continuidade.

Logo após a saída da corporação, como era de se imaginar, o tráfico voltou a controlar os espaços contemplados com o programa. Isto aponta para uma questão grave. Se em todo o tempo de execução da política pública, a tentativa era de se construir uma relação de confiança entre os moradores das comunidades e o governo, esta ideia rui quando a iniciativa é interrompida. O imaginário popular volta a ser povoado com as lembranças de abandono que o poder público sempre reservou às favelas. A remoção das unidades policiais traz novamente à tona, na visão dos moradores, a ineficiência das políticas promovidas pelo governo. Mesmo que, a fim de análise, a implementação da polícia comunitária e do projeto do GPAE denote um avanço do ponto de vista ideológico, as pessoas que moram nas favelas e na cidade como um todo estão mais preocupadas com a elaboração de medidas que, de forma permanente e definitiva, solucionem os índices de violência do local. A saída dos policiais em nada contribuiu para esta premissa.

- **As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs): Fundamentos, Impactos e Investigações Preliminares.**

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) são a mais recente aposta do governo estadual do Rio para dirimir o problema da violência e do controle armado de facções criminosas em favelas cariocas. A primeira ocupação aconteceu na favela Santa Marta, em Botafogo, Zona Sul do Rio, em dezembro de 2008 durante o mandato do governador Sérgio Cabral, que permanece no poder em seu segundo mandato. No entanto, a instalação do projeto na comunidade aconteceu sem alarde, como uma experiência piloto. A existência das UPPs só foi mesmo oficializada pelo poder público no dia 21 de janeiro de 2009, através de um decreto. No dia seguinte, outro documento foi publicado ditando R\$500,000 de gratificação para todos os policiais lotados nas unidades.

Até a presente data (agosto de 2013), haviam 30 UPPs instaladas na cidade, algumas em comunidades na Zona Sul, mas também na Zona Oeste e Norte, nesta última região mais concentradas no entorno do bairro da Tijuca.⁵³

⁵³ Lista completa de favelas com UPP no Rio (até agosto de 2013): Andaraí, Batan, Borel, Chapéu Mangueira/Babilônia, Cidade de Deus, Complexo da Penha, Complexo do Alemão, Complexo do Caju, Escondidinho/Prazeres, Fallet/Fogueteiro/Coroa, Formmiga, Jacarezinho, Macacos,

Vale frisar que as UPPs abrangem 30 favelas, mas 153 comunidades, já que cada favela costuma possuir várias comunidades menores em seu território. Do total dos locais contemplados com a medida, todos eram dominados por traficantes, sendo que o único lugar que foge dessa regra é o Jardim Batam, em Realengo, justamente onde os jornalistas do periódico O Dia foram torturados⁵⁴. Por enquanto, ainda há pouco enfrentamento ao controle exercido pelas milícias que, segundo dados de 2006, ainda atuam em 55 favelas cariocas.⁵⁵

Há quatro etapas necessárias para a instalação de uma unidade de polícia pacificadora em determinado local. Primeiramente, o BOPE faz uma operação na favela a fim de retomar o território e expulsar ou prender os integrantes de grupos amados que anteriormente controlavam o espaço. Vale frisar que, no início do projeto, esta etapa acontecia sem aviso prévio. No entanto, devido aos conflitos violentos observados entre as quadrilhas e os policiais, resultando em grande número de vítimas, atualmente estas incursões são anunciadas com antecedência. Após a operação do BOPE, acontece o período de “estabilização” e a favela continua sendo patrulhada por essa corporação durante certo tempo. A terceira etapa, a ocupação propriamente dita, só ocorre quando a unidade da UPP é inaugurada e a comunidade passa para a responsabilidade da “polícia de proximidade”. Por fim, há um “choque de ordem” na favela, uma prática que busca combater algumas formas de informalidades encontradas no local, como habitações precárias ou a ação de camelôs.⁵⁶

O objetivo inicial dessa política pública, assim como do GPAE, foi extinguir o domínio territorial que as quadrilhas exerciam e encerrar confrontos armados. Embora a primeira UPP date do final de 2008, apenas dois anos depois um decreto oficial trouxe a público as metas da iniciativa. Em janeiro de 2011, o artigo 1 deste documento diz que os objetivos centrais da medida são:

Mangueira/Tuiuti, Manguinhos, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Rocinha, Salgueiro, Santa Marta, São Carlos, São João, Tabajaras/Cabritos, Turano, e Vidigal.

⁵⁴ Ver nota de rodapé número 14.

⁵⁵ Fonte: O Retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Publicação do Banco Mundial. P.129

⁵⁶ Fonte: O Retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Publicação do Banco Mundial. P.37.

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

b. Devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.⁵⁷

O fim do tráfico de drogas não é um dos objetivos das UPPs. A venda de narcóticos continua acontecendo, mesmo que de modo camuflado, nas favelas contempladas pelo projeto. Em uma pesquisa etnográfica realizada em 2010 pela Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos em 10 favelas⁵⁸ com as ocupações, um depoimento recorrente de moradores afirma que o tráfico de drogas permanece acontecendo nas favelas com UPPs, mesmo que em menor quantidade. O diretor da FAETEC da comunidade Babilônia-Chapéu Mangueira, no Leme, identificado no levantamento apenas como Ivan, retrata os problemas que o projeto resolveu, e os aspectos que ainda estão pendentes:

Eu vivi todos 'os antes'. A questão de antes é que a comunidade vivia só sob uma pressão do tráfico. Com a chegada da UPP as armas saíram. A gente não pode dizer que o tráfico saiu, porque ainda tem uns resquícios. Mas saíram as armas, que era o grande medo do morador. Porque a arma era o elemento ameaçador. (...) O tráfico, na verdade, continua de uma maneira mais escondida.⁵⁹

Mesmo sem encerrar a venda de narcóticos, a inserção (ou reinserção) do Estado nos espaços ocupados também se constitui como uma das metas do projeto. No começo, isso aconteceria apenas através da presença permanente da polícia. Em um momento posterior, outros serviços chegariam, através, inclusive, de um dos braços da UPP, a UPP Social, projeto que está sendo desenvolvido e cujos detalhes serão vistos mais adiante.

É importante lembrar que as favelas, tanto as controladas por traficantes quanto aquelas sob o domínio de milicianos, possuíam um alto grau de informalidade nas suas atividades, porque a regulação do Estado era um elemento

⁵⁷ CANO, Ignácio (organizador). *Os Donos do Morro: Uma avaliação exploratória dos impactos das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*. Maio de 2012. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>

⁵⁸ São as favelas Santa Marta, em Botafogo, Cidade de Deus, em Jacarepaguá, Babilônia- Chapéu Mangueira, no Leme, Pavão-Pavãozinho, em Copacabana, Tabajaras/Cabritos, na Lagoa, Jardim Batam, em Realengo, Borel e Formiga, na Tijuca, Providência, no Centro, e Complexo do Andaraí, em Andaraí.

⁵⁹ RAMOS, Silvia. UPP Social: Pesquisa Etnográfica Agosto/ Setembro-2010. Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.P.54.

raramente presente. Então, existiam muitas ligações ilegais de luz, TV a cabo (o conhecido “gatonet”), Internet ou comércios sem o devido registro legal. A presença das unidades policiais traz não apenas a segurança, mas também uma promessa tanto de melhorias de serviços como de formalização.

Nesta pesquisa realizada em 2010, foi demonstrado que, no que concerne à conta de luz, por exemplo, foram criadas tarifas sociais que se adaptariam à renda dos moradores. Entretanto, a Light, companhia fornecedora de energia na cidade do Rio, autorizou esta medida especial apenas nos primeiros meses, até as pessoas se acostumarem e começarem a poupar luz.

Pode-se afirmar que a Light foi uma das maiores beneficiárias do processo de pacificação. Antes da entrada da polícia, 90% da energia fornecida no morro Santa Marta, por exemplo, era ilegal. Agora o panorama é o contrário: tanto nesta favela como no Chapéu Mangueira, no Leme, a estimativa é que 90% do consumo já esteja regularizado.⁶⁰

Entretanto, esta mudança causou descontentamento entre vários moradores, principalmente entre os donos do comércio, que viram suas despesas aumentarem consideravelmente após o início da cobrança. Na etnografia realizada na favela Santa Marta, é relatado o depoimento de um dono de uma padaria na comunidade que reclamava de ter que pagar R\$600,000 naquele mês de consumo de energia. Esta conta era inexistente enquanto os traficantes estavam no local.

Obviamente, qualquer transformação de um hábito cotidiano trará algum tipo de transtorno. E esta problemática da legalização das atividades nas favelas é um dos aspectos que mais gera discussão e polêmica. Há moradores que concordam com o processo, pois veem no mesmo um caminho para a inserção cidadã, e outros que enxergam na normatização uma maneira do Estado exercer um controle desfavorável no cotidiano dos moradores.

Um depoimento do músico MC Fiel, conhecida liderança de movimentos sociais no Morro Santa Marta, expressa uma das facetas do debate sobre a

⁶⁰ Fonte: O Retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Publicação do Banco Mundial. P.97.

chegada de direitos nas favelas ocupadas. Segundo o artista, que concedeu esta entrevista ao filme 5X Pacificação⁶¹, “lei não pode haver né, que prejudica os moradores”. Na fala, Fiel afirmava sua preocupação em que a legalização das práticas trouxesse despesas com as quais os habitantes não poderiam arcar.

Este ponto, claramente, é legítimo. A normatização de luz, água, gás e outros benefícios como Internet e TV a cabo podem gerar o fenômeno de “remoção branca” nas comunidades com UPPs, ou seja, paulatinamente os moradores vão deixando estes locais porque não possuem mais condições financeiras para pagarem suas contas.⁶² Entretanto, é necessário ressaltar que a inserção do Estado nestes espaços carrega consigo dois aspectos: a chegada de direitos e a obrigação do dever. No entanto, como será analisado mais adiante, esta questão é bastante complicada, já que trata-se de favelas, espaços cujas trajetórias sociais diferem totalmente de outros lugares da cidade.

Por outro lado, muitos moradores apoiam as medidas governamentais que promovem a entrada ou melhoria dos serviços básicos dentro das comunidades. Do ponto de vista dos servidores públicos, que trabalham em escolas ou postos de saúde, houve uma mudança positiva com a implementação das UPPs. O fragmento abaixo, retirado da pesquisa etnográfica realizada em 2010, mostra quais aspectos, no Posto de Saúde Hamilton Land, localizado na Cidade de Deus, apresentaram melhora com a chegada das unidades policiais:

- Aumento da acessibilidade ao Posto e da continuidade dos tratamentos: Houve aumento significativo na procura de ex-viciados em drogas por diversos tratamentos. (...) Não acontecem mais assaltos ao posto (antes da pacificação, eram frequentes invasões do posto durante a noite para o roubo de medicamentos) e “as famílias aceitam o tratamento, (...) [o paciente] ou a própria mãe vem ao Posto e pega o remédio”.
- Aumento na demanda por consultas, especialmente na faixa etária

⁶¹ Filme brasileiro de 2012, dirigido por Cadu Barcellos, Luciano Vidigal e Wagner Novais, que busca analisar os impactos das UPPs sob a visão de moradores das favelas, policiais, estudiosos e a sociedade carioca de maneira geral.

⁶² Este tópico será melhor analisado no capítulo 3, que versa sobre direitos. Afinal, o chamado “direito à cidade”, que pode ser minado através do processo de “remoção branca”, é um dos mais importantes aspectos da vida dos cidadãos.

até 1 ano de idade. Para tanto, foi necessário reestruturar “todo o RH” do posto médico: “toda a equipe mudou, eram funcionários [públicos] viciados⁶³”. Foi preciso, inclusive, que as enfermeiras comessem a realizar consultas.

- Realização de palestras de promoção da saúde: hoje o Posto possui efetivo suficiente para realizar este tipo de evento.
- Aumento da segurança do Posto: em dias de vacinação, por exemplo, a UPP fica na porta da unidade para resolver eventuais confusões.
- Preservação da equipe médica: nas palavras de Dr. Max, “não preciso mais me expor, pois é a UPP que leva as crianças ao Conselho Tutelar, (...) é como uma [espécie] de 'polícia social’”.⁶⁴

Portanto, pode-se afirmar que a presença dos policiais, como um novo ator social dentro das favelas, traz impactos que vão muito além da garantia de segurança pública e término dos confrontos armados. As UPPs lidam diretamente com a questão dos direitos de acesso e do dever também.

Outra problemática que começou a surgir a partir da implementação do projeto foi a polêmica sobre os bailes funks. Mais uma vez, a ocorrência desse dilema expressa que há um conflito ideológico acontecendo no que concerne à definição de normatização. Os bailes funks são uma tradicional manifestação cultural nas favelas cariocas, e uma das festas mais famosas e disputadas das comunidades. No entanto, a partir da entrada dos policiais, aquilo que era *espontâneo*, ou seja, informalizado, passou a contar com regras como horários, dias para a realização e controle do volume da música. Claramente, estas mudanças não agradaram a todos os habitantes.

O debate é inaugurado, primeiramente, por uma premissa importante. Existe uma já histórica criminalização da música funk no Rio de Janeiro, que não data apenas dos dias de hoje. Embora este gênero musical seja considerado cultura

⁶³ “Viciados” aqui é expressão empregada no sentido de dizer que os funcionários públicos estavam acostumados com práticas antigas, ruins. Não se relaciona de forma alguma com o vício em drogas.

⁶⁴ RAMOS, Silvia. UPP Social: Pesquisa Etnográfica Agosto/ Setembro-2010. Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. P.27.

desde 2009, por um projeto de lei proposto pelo deputado estadual Marcelo Freixo (PSOL), assim não é encarado por muitas pessoas, que enxergam em suas letras ofensas e apologias ao crime.⁶⁵ Algumas, de fato, seguem esta diretriz, mas não se pode afirmar que todo o gênero é assim. Então, apenas o funk, por si só, já é alvo de preconceitos. As festas que promovem apenas a execução desse gênero, também.

O trecho abaixo retrata a importância dos bailes para os jovens da favela Santa Marta, por exemplo:

A cultura dos bailes funk possui uma importância fundamental para a juventude, como pude constatar por meio dos relatos. Os bailes e festas no morro são os principais modos de lazer e um espaço crucial de afirmação da identidade. Há poucas outras opções de lazer para a juventude na favela e uma proporção elevada não procura frequentar eventos culturais fora da favela. Segundo o relato dos jovens, o preconceito é um fator determinante da não procura por alternativas de lazer no asfalto. As incursões a eventos no asfalto, como shows na praia, geralmente são feitas em grupos grandes.⁶⁶

Então, é essencial pensar quais são as opções de lazer, principalmente dos jovens, caso os bailes funk sejam proibidos ou restringidos pelos policiais. Não apenas se tratando desta situação específica da festa, é necessário promover alternativas para todos os aspectos que, no passado, eram informais e agora estão sendo legalizados. O processo não pode ser efetivado de maneira autoritária, truculenta e sem diálogo com os moradores. Através de negociações e da consolidação de acordos que favoreçam ambas as partes, as soluções são possíveis.

No Pavão-Pavãozinho, por exemplo, uma associação de comerciantes foi estabelecida após a chegada da UPP, uma iniciativa inédita na comunidade. Segundo a presidente da instituição e também moradora do PP, Fernanda

⁶⁵ Vale frisar que várias letras de funk tratam de conflitos armados entre traficantes de drogas ou incursões da polícia nas favelas. Diz o Rap das Armas, de Cidinho e Doca: *Mas se for Alemão (expressão sinônima de “inimigo”) eu não deixo pra amanhã/Acabo com o safado dou-lhe um tiro de pazã (tipo de arma)/ Porque esses Alemão são tudo safado/ Vem de garrucha velha dá dois tiro e sai voado/ E se não for de revolver eu quebro na porrada/E finalizo o rap detonando de granada*. Se as letras são de fato ofensivas ou se apenas narram acontecimentos cotidianos não é um debate que será abordado aqui, mas é questão bastante polêmica nas favelas. De um lado, os policiais enxergam o funk como apologia ao crime, do outro, jovens o defendem como expressão cultural.

⁶⁶ RAMOS, Silvia. UPP Social: Pesquisa Etnográfica Agosto/ Setembro-2010. Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. P.13.

Faustino, há um novo contexto de legalidade se constituindo com a volta da presença do Estado neste espaço. De acordo com ela, houve a necessidade dos habitantes se organizarem no sentido de lidarem com as demandas que a formalização dos estabelecimentos impõe. Fernanda também afirmou que a ajuda do Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae) foi importante porque a entidade auxiliou o registro do CNPJ e do alvará de funcionamento das “biroscas”, que antes estavam em situação ilegal perante às leis.

Além do problema dos bailes funk, outra questão bastante polêmica que envolve a atuação dos policiais lotados nas UPPs é o comportamento dos mesmos. Segundo os moradores, há revistas irregulares, abusos de autoridade e outras práticas violentas acontecendo nas favelas ocupadas. Deise Carvalho, moradora do Cantagalo, comunidade localizada ao lado do Pavão-Pavãozinho em Copacabana, apresentou alguns destes casos no Seminário *Favela é Cidade*, que aconteceu no Morro Santa Marta em 26 e 27 de novembro de 2012. De acordo com ela, os policiais torturam pessoas que julgam serem bandidos, na própria sede da UPP. Deise afirmou inclusive que já havia presenciado tais cenas. A moradora disse também que os policiais interrogam os habitantes do Cantagalo com a seguinte frase: “Você quer ser tratado como cidadão ou favelado?”. Os relatos de Deise dão conta ainda de denúncias de policiais recebendo propina de criminosos, prendendo moradores injustamente por desacato e retirando a identificação do uniforme quando querem “fazer atrocidade” com alguém.

Os depoimentos abaixo, extraídos da pesquisa etnográfica já supracitada de 2010, corroboram os fatos citados por Deise. Estas são algumas falas de moradores da comunidade Babilônia-Chapéu Mangueira no que concerne à atuação dos policiais da UPP nesta área:

- “Os policiais esculacham com a gente; nem querem saber, já vão logo revistando”; (morador)
- “Às vezes, eles ameaçam colocar 'algo' em nossa posse para nos acusar”; (morador)
- “Tem vezes que eles já bateram; até em senhora idosa...”; (morador)

- “A mudança é muito boa, mas tem as patrulhas que a gente não gosta, porque não são confiáveis”; (morador)
- “Tem policial que acha que é xerife aqui...”; (morador)
- “A gente até esteve envolvido com o movimento; mas saiu... pedimos uma oportunidade aos [profissionais], mas eles só nos esculacharam” (morador)⁶⁷

Então, é notável o fato de que as práticas dos policiais das UPPs ainda precisam ser melhoradas. Entretanto, como já foi visto, durante muitas décadas o *modus operandi* da PM foi calcado na truculência e no autoritarismo, e ações deste tipo ainda não foram extintas, continuando a acontecer em vários lugares do Rio. Embora os policiais das UPPs sejam, preferencialmente, escolhidos com base no critério do tempo em que estão formados (ou seja, os recém-saídos já iriam direto para as unidades, para evitar a construção de vícios), é ingênuo acreditar que só isso seja suficiente. Para ingressar no projeto, os policiais passam também por um treinamento especial, mas que na verdade são apenas algumas horas a mais de curso de direitos humanos. Não há garantias que estes dois aspectos alterem toda uma cultura policial que está extremamente arraigada nas bases da corporação.

A UPP traz consigo muitas expectativas, e há esperanças de muitos setores da sociedade (desde os próprios moradores das favelas até as camadas mais ricas) que o projeto seja capaz de resolver todas as problemáticas envolvendo a violência. No entanto, tal premissa é impossível. Uma política pública por si só não vai conseguir solucionar todas as questões. Ações integradas e complementares são bem-vindas no sentido de oferecer uma contribuição. É também notório lembrar que a UPP é uma medida nova, que ainda sofre ajustes. Luiz Antônio Machado da Silva comenta este aspecto no fragmento abaixo:

O que sustenta o entusiasmo acrítico com as UPPs é a esperança de uma cidade calma e serena, que é o outro lado do medo do vizinho que há décadas nos assola a todos. Infelizmente, esta expectativa é um mito inatingível que pode por a perder a própria experiência das UPPs. Estas, na vida real, constituem a expressão de uma política pública muito recente que ainda carrega o peso de sua própria origem e, como qualquer nova iniciativa, precisa ser acompanhada, criticada e

⁶⁷ RAMOS, Silvia. UPP Social: Pesquisa Etnográfica Agosto/ Setembro-2010. Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. P.54.

orientada para se estabilizar como uma forma de intervenção pública democrática, eficiente e eficaz.⁶⁸

Em relação à redução dos índices de criminalidade, principal bandeira das UPPs, o projeto de fato apresenta o mérito de ter conseguido diminuir a violência letal nas favelas ocupadas, bem como o número de autos de resistência, ou seja, as mortes em confrontos com policiais.

No entanto, outros tipos de delitos, como estupros, ameaças e lesões corporais obtiveram aumento significativo após a implementação das UPPs. Crimes contra propriedades, os furtos, também cresceram. Este fato pode ser explicado através de dois aspectos. O primeiro é que, enquanto grupos armados controlavam as favelas, as pessoas eram impedidas de registrarem os delitos na delegacia e fazer com que os mesmos passassem a contar nas estatísticas. Então, é natural que anteriormente o número fosse mais baixo. A outra razão é que, tanto os milicianos quanto os traficantes exerciam - e exercem - um domínio brutal sobre os moradores, e qualquer tipo de transgressão à ordem era punido com torturas ou mortes. Portanto, sem a égide do medo imposta por estas facções, a incidência de outros crimes está aumentando (CANO, 2012).

A tranquilidade que a UPP está oferecendo nas comunidades ocupadas é, inegavelmente, o principal ponto positivo do projeto. O psicólogo Ives Rocha tem 27 anos e é pesquisador do Centro de Promoção à Saúde (CEDAPS), atuando em projetos tanto em favelas contempladas com as unidades policiais pacificadoras como em locais cujo controle ainda pertence a grupos armados. Mesmo como um ator externo, pois é morador de Duque de Caxias, Ives trabalha nestes espaços há 4 anos. De acordo com ele, as UPPs não são suficientes para resolverem todos os problemas, mas há mérito na política pública. O depoimento abaixo retrata sua percepção:

A principal diferença está nas ruas. De fato, os locais estão mais tranquilos, menos hostis, é perceptível no semblante dos moradores e, principalmente, das lideranças comunitárias. Dona Márcia, do Morro dos Macacos, me disse sexta passada (23 de novembro de 2012) “tem 2 anos que eu não enterro ninguém da minha comunidade [assassinado ou em decorrência de confronto armado]”. A comunidade está pacificada há 2 anos, exatamente, e ela atribui essa

⁶⁸ MACHADO, Luiz Antônio. *Afinal, qual é a das UPPs?* Março/2010. Disponível online em: www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br Acessado em 01/05/2013.P. 1.

estancamento de mortes à pacificação. É óbvio que ela está exagerando e, se você conversar com outros moradores, eles te dirão muitos casos de abuso policial, mas essa vivência é dominante. A pacificação acabou com uma série de problemas.

Ives relatou ainda em entrevista concedida a mim, que para realizar os projetos *Mapeamento Digital de Riscos Socioambientais Guiado pela Juventude* e o *Confio no Meu Rio* em favelas não pacificadas é preciso comunicar a traficantes ou milicianos- mediação que não é feita por ele, mas sim por lideranças locais. Segundo o pesquisador, são tiradas muitas fotos nas comunidades para ajudar no mapeamento, o que poderia ser mal interpretado por grupos armados. Embora Ives acredite que esse “aviso” aconteça mais por precaução do que por necessidade, é uma cautela com a qual ele não lida quando trabalha em favelas com UPPs.

Um dos pontos essenciais a ser ressaltado nesta dissertação é o fato de, claramente, as percepções em torno dos impactos das UPPs variarem bastante de acordo com o ator que está sendo escutado. Além das diferenças significativas entre as vozes daqueles que estão fora e dentro das favelas, nas próprias comunidades pacificadas as opiniões contrastam. É preciso também levar em consideração que cada favela possui um histórico particular – algumas sofreram mais com conflitos entre facções rivais de traficantes de drogas, outras foram alvo constante de operações policiais violentas - e, portanto, a visão dos moradores sobre a UPP é influenciada bastante por estas memórias.

Por fim, é importante frisar mais uma vez que as Unidades de Polícia Pacificadora são uma iniciativa recente, e cujos impactos ainda estão sendo analisados. Aqueles que podem ser identificados a curto prazo, já são visíveis para o trabalho dos pesquisadores. Entretanto, o futuro do projeto ainda é incerto, se for considerado que não está claro até quando os efetivos policiais estarão presentes nas favelas. É complicado pensar na possibilidade de que permanecerão por tempo indeterminado. Os moradores destes locais não são bárbaros para terem que contar com uma vigilância diuturna e que dure eternamente.

Vale ponderar também que muitas favelas ainda parecem sob o controle de grupos armados, e é pertinente questionar até quando. O estado do Rio não possui efetivo policial suficiente para ocupar todas as 800 favelas na cidade. O futuro destes lugares permanece uma incógnita.

- **UPP Social:**

Como foi visto, as Unidades de Polícia Pacificadora possuem como objetivo apenas garantir que a ordem seja estabelecida nas favelas ocupadas, mantendo policiais em vigília permanentes nas favelas contempladas com o projeto. Entretanto, é claro que a entrada deste novo ator traria novamente a questão dos direitos nestes espaços. Não é apenas a promoção da Segurança Pública que é importante, mas também aspectos como saúde, educação, cultura e lazer. E as comunidades ocupadas ressentem a ausência destes serviços ou a má qualidade dos mesmos.

Portanto, o governo estadual, em uma parceria com a Prefeitura, através do Instituto Pereira Passos (IPP/Prefeitura), criou a UPP Social, política que, em discurso oficial exposto no site www.uppsocial.org, pretende "promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade". As ações práticas seriam, então, voltadas para "apoio a organizações e projetos locais; recuperação de espaços públicos; regularização urbana, de serviços e negócios; oportunidades para a juventude e iniciativas cidadãs, culturais, esportivas e de lazer.”.

A UPP Social nasceu em agosto de 2010, dois anos após a primeira ocupação na favela Santa Marta. Inicialmente, estava sob a direção da Secretaria do Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), e em um momento posterior o IPP passou a coordenar o projeto. Atualmente, todas as favelas ocupadas possuem também a UPP Social. A instalação do projeto na favela pressupõe algumas etapas:

A fase de pré implantação começa após a retomada do território pela UPP -é aí que entra a UPP Social, com um grupo de coordenadores locais que passa até três semanas conversando com associações, lideranças e moradores em geral, para começar a identificar demandas mais urgentes. Esse processo é seguido pela realização de um mapeamento participativo rápido, que fornece uma avaliação socioeconômica de cada favela e aponta as prioridades a serem atendidas. Com base nesse diagnóstico inicial, o Fórum UPP Social é realizado em cada favela (...). Por fim, uma equipe de coordenadores locais da UPP Social (dois ou três, dependendo da comunidade) é permanentemente instaurada nas comunidades, realizando visitas diárias para que sirvam de mediadores entre a comunidade, o

governo e outros prestadores de serviço.⁶⁹

Para implementar os projetos pretendidos, a UPP Social conta com diversas parcerias. Com a Coca-Cola, por exemplo, desenvolve um programa de cursos voltados para a área do varejo que tem como foco jovens entre 15 e 25 anos. Já com o Consulado Americano, promove um curso de inglês para adolescentes entre 13 e 18 anos. Outras ações da UPP Social incluem o mapeamento de ruas e avenidas nas favelas com o objetivo de reconhecer logradouros ou concursos culturais, como de escritores ou ilustradores.⁷⁰

Apesar destas atividades realizadas, os moradores dos espaços com UPP reclamam que o trabalho da instituição não está sendo realizado de maneira satisfatória. Segundo a opinião de Alexandre Cesário, morador do Pavão-Pavãozinho, a UPP Social só estaria realizando palestras para conscientizar a população sobre questões como os problemas de jogar lixo fora de lixeiras ou usar de maneira racional a energia elétrica. Na visão do entrevistado, faltam ações mais concretas, como promover empregos ou cursos profissionalizantes. De acordo com Alexandre, “como aparece na mídia, eles têm que fazer alguma coisa”, mas, na prática, as atividades não estariam surtindo muito efeito.

Também moradora do Pavão-Pavãozinho, Fernanda Faustino afirmou que sabia da intenção da UPP Social de mapear e identificar os endereços da favela para que os moradores pudessem receber suas correspondências em casa, e não mais terem que buscar na associação. Entretanto, a entrevistada disse que nunca viu alguém do projeto realizando tal função. De acordo com Fernanda, Fabíola, uma das coordenadoras do IPP, “anda muito pela comunidade”, mas a produtora local, que deveria estar trabalhando diretamente junto à população do Pavão-Pavãozinho, é desconhecida para todos.

Ives Rocha, que atua no CEDAPS trabalhando em favelas ocupadas, é também enfático ao afirmar que a UPP Social “mais teoriza do que age”. Nas palavras do pesquisador:

⁶⁹ Fonte: O Retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Publicação do Banco Mundial. P.38 e 39.

⁷⁰ Mais informações sobre os projetos e ações que a UPP Social promove estão no site oficial: WWW. uppsocial.org

Ela (a UPP Social) tem vários ramos de atuação, e ao meu ver, peca no quesito de participação comunitária. Ela restringe esta participação, basicamente, aos Fóruns Comunitários, que não sei dizer de quanto em quanto tempo acontecem. Estes fóruns priorizam algumas ações e, como o lixo é uma questão quase unânime, criaram o “Vamos Combinar! – uma comunidade mais limpa”, que faz mutirões de limpeza nas comunidades. Depois criaram o “Vamos Iluminar”, que cuida da parte da iluminação pública e regularização do fornecimento e recepção de energia elétrica (não sei até que ponto essa foi uma demanda da comunidade, já que quase todos recebem multas da Light por causa dos gatos). Ela diz que tem uma escuta ativa, mas não é isso que vejo na prática e nem é isso que dizem os moradores.

É importante perceber que, tanto a UPP quanto a UPP Social possuem um caráter inédito. Apesar da experiência do GPAE poder ser considerada um embrião, nunca o projeto alcançou a projeção das Unidades de Polícia Pacificadora. Portanto, há originalidade em ambas as políticas. E é claro que, sem repetir receitas antigas, as chances de se encontrar percalços no caminho são maiores.

A UPP Social representa uma iniciativa bem-intencionada, mas que tem que trabalhar junto com os moradores caso pretenda lograr êxito. Este afastamento entre a esfera governamental e a popular não é benéfico para o sucesso da política pública. O governo já é por definição um ator externo, considerado um “estranho” na visão dos moradores. E as relações de confiança entre ambos já foram minadas diversas vezes no passado. Então, cabe à UPP Social a tentativa de construir um projeto que, de fato, atinja os habitantes das favelas e traga os direitos de acesso que estão ausentes ou precários.

Obviamente, a UPP Social não vai conseguir realizar tal feito por si só, e nem de imediato. No entanto, tanto este programa como a própria UPP carregam consigo esperanças e expectativas que podem se concretizar caso os erros das outras políticas públicas não sejam repetidos e novos caminhos sejam traçados na direção da integração das favelas a outros bairros na cidade do Rio de Janeiro.