

4. Conclusão

4.1. Os Impactos já Observados das Políticas Públicas na Afirmação de Direitos em Favelas Cariocas

O que pode ser depreendido desta análise que considerou os resultados das políticas públicas efetuadas pelo governo em favelas no Rio de Janeiro constitui um cenário diverso. É impossível uma classificação repousada em dicotomias da estirpe “bom versus ruim”, uma vez que a maioria dos projetos ora possuía um aspecto positivo, mas era descontinuado, ora detinha uma premissa adequada, mas na prática resultava em consequências terríveis, e assim por diante.

A conclusão principal é que houve um negligenciamento por parte do Estado nestas áreas. Explicar a situação como “falta de presença” é reduzir irresponsavelmente a discussão. Afinal, o governo sempre, de alguma forma, mesmo que da pior possível, prestou atenção às favelas. É importante notar que estes espaços jamais foram invisíveis, embora os seus moradores fossem.

O incômodo primeiramente adveio da questão “estética”/urbanística. Durante a primeira metade do século XX, era inaceitável que houvesse territórios de pobreza, casebres sobre morros em uma cidade onde a capital da República estava instalada. Ademais, as favelas contrastavam com as zonas ricas do Rio. Portanto, enquanto o problema era enxergado apenas pelo viés habitacional, as políticas públicas focaram nas remoções e na construção de conjuntos de moradias, expulsando os moradores de suas respectivas comunidades.

Do ponto de vista dos direitos, os mesmos foram vilipendiados na medida em que o governo, de forma arbitrária, expulsou os habitantes de suas casas. Como sentenciava Davis (2005), o governo utilizar de políticas de remoção é uma das maneiras encontradas para não efetuar o reconhecimento das favelas, e perpetuá-las portanto como locais que não vão receber a “vigilância do Estado”.

Nesta discussão sobre as remoções, vale frisar que a única premissa aceitável para a realização de transferências é se o terreno das casas de fato

apresentar algum risco, como por exemplo de deslizamento. No entanto, ironicamente, apenas na cidade do Rio em 1966-7 morreram 2 mil moradores de favelas exatamente por conta desta tragédia natural. Ou seja, alegando que estes territórios são um problema urbano, o governo é capaz de remover as pessoas. Mas quando há de fato uma necessidade de transferência, a mesma não é feita e desgraças acontecem. A mais recente no Brasil data de abril de 2010, quando 267 moradores morreram soterrados em um deslizamento de terra na favela do Bumba, em Niterói, estado do Rio.

Portanto, enquanto os projetos de remoção permaneceram norteando a agenda de políticas públicas, a questão dos direitos permaneceu apagada. O CODESCO (Companhia de Desenvolvimento da Comunidade) pode ser considerado o primeiro programa que procurou promover melhorias nas favelas e que enxergava os moradores destes espaços como portadores de cidadania. No entanto, possuiu duração curta: vigiu apenas entre 1968-71, indicando o pouco comprometimento governamental com o projeto. Valladares (2009) comenta as diretrizes do CODESCO:

O projeto da CODESCO visava manter os habitantes na favela, organizar sua participação nos trabalhos de remanejamento de seus espaços; assegurar a implantação das redes de infra-estrutura (água, esgoto, eletricidade); fornecer pequenos financiamentos às famílias para melhoria ou reconstrução de suas casas; oficializar a ocupação dos terrenos pela venda aos residentes de lotes individuais.¹⁰¹

Projetos com cunho urbanizante certamente ajudam na construção de direitos. Como já foi explicitado, este era o objetivo maior do Favela-Bairro, que começou em 1994. Todavia, é necessária a compreensão de que a promoção de um espaço com maior qualidade de vida depende de outros fatores que vão além das mudanças nas estruturas dos territórios. Este episódio já foi citado nesta dissertação, mas recapitulá-lo parece pertinente: É narrado por pesquisadores, em um estudo de campo na favela de Manguinhos, que o PAC promovia obras nesta comunidade. E, muito embora, as calçadas estivessem novas e bem pavimentadas, os usuários de crack continuavam utilizando a droga em cima das mesmas. Portanto, é profícuo questionar até quando os investimentos em obras são úteis

¹⁰¹ VALLADARES, Licia. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. P.133.

caso seus impactos permaneçam restritos à questão funcional ou estética.

Esta preocupação excessiva com a “aparência” das favelas certamente minou a formulação de políticas públicas de qualidade. Enquanto os projetos para estes locais foram projetados baseados no que aqueles que *não* moravam nas favelas pensavam ou queriam, é impossível falar que a agenda de direitos para os habitantes foi suficientemente contemplada.

É importante pensar que uma forma não existe sem um conteúdo, ou seja, modificar as estruturas sem procurar mudar a situação das pessoas que habitam nas favelas não parece uma fórmula eficiente. Tanto isto não foi feito que estes territórios se tornaram alvos fáceis para a instalação de poderes paralelos. Ora, esta situação só foi possível devido a um vácuo deixado pelo Estado. Embora presente em suas instituições armadas como a polícia ou o BOPE, permanecia ausente na premissa de prover direitos e serviços com qualidade para os moradores das favelas.

Após o domínio de traficantes ou milicianos, as favelas passam a ser problema de segurança pública e, neste momento, mais direitos são violados. Civis passam a se enxergarem no meio de conflitos armados entre facções rivais, disputando o controle do território, ou entre as quadrilhas e a polícia, ambas situações extramamente violentas. Moradores são vítimas de balas perdidas e dezenas de escolas fecham suas portas devido ao risco, privando assim milhares de crianças a frequentar as instituições de ensino.¹⁰²

Antes do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora, nas décadas de 1990 e 2000, um pânico em relação à violência urbana permeava a sociedade carioca. Este medo possuía cor e local de origem: a criminalidade viria de jovens, negros e moradores de favelas. Então além do termo “favelado” já ser pejorativo por indicar que a pessoa seria pobre, passou também a ser sinônimo de bandido em muitos imaginários sociais. Os moradores de favelas sequer revelavam mais onde moravam, e a epidemia da palavra “comunidade” se iniciava.

¹⁰² Muitos episódios deste tipo de violência podem ser citados. Se atendo ao ano de 2013, a mais recente situação aconteceu no começo de agosto, no bairro de Lins, Zona Norte do Rio. Endereço da notícia: <http://www.tribunahoje.com/noticia/71300/brasil/2013/08/02/operaco-em-favelas-do-rio-deixa-um-morto-e-fecha-comercio-e-escolas.html>

Portanto, é complicado se falar de respeito a direitos quando um panorama de criminalização da pobreza se instaura na cidade. De fato, o cenário não era muito animador quando o projeto das UPPs foi lançado no final de 2008. As favelas cariocas, além de possuírem um acesso ainda deficitário a serviços básicos, estavam controladas por facções armadas que de maneira brutal reduziram as liberdades civis e instalaram um poder paralelo. A pauta de direitos ficou restrita a obras de urbanização que, como já observado, não detém por si só a capacidade de modificar a sociedade.

4.2.

Os Impactos em Curso das Políticas Públicas: Uma Análise sobre o Presente e o Encaminhamento de Perspectivas Futuras

Inegavelmente, o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora traz inovações para a arena de políticas públicas para as favelas cariocas. Embora não se constituindo como a mais original das ideias, já que o GPAE carregava consigo a mesma premissa de fim do controle armado, as UPPs contam com um apoio da mídia, de dezenas de empresas privadas e da sociedade carioca como um todo, que passa a depositar no programa todas as esperanças de uma cidade menos violenta.

No que concerne à sua contribuição na questão dos direitos, é necessário frisar que o projeto permitiu que os moradores das favelas andassem novamente com liberdade nos locais em que habitam. O domínio do tráfico ou da milícia trazia um risco constante de confrontos, e isto resultava em uma enorme sensação de insegurança. O depoimento abaixo, colhido em pesquisa de campo no Morro Chapéu Mangueira, no Leme, corrobora este pressuposto:

Para as minhas filhas agora está “mil por cento” de bom. Porque antes...não era bom (...) Hoje elas podem voltar para casa de madrugada. (...) Agora a UPP está aqui. Para fazer nossa segurança. Antigamente, anos atrás, eu nem deixava elas saírem: era bandido, tiro, muita coisa. E essas coisas não acontecem mais. Mas antes eu ficava com medo até de dormir aqui. (Mulher, 35 anos, moradora, Chapéu).¹⁰³

¹⁰³ 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.71.

Por um lado, existe essa percepção de mais segurança, e esta é uma consequência direta do término do domínio armado de quadrilhas criminosas. Então, se o viés analisado for este, pode-se afirmar que a UPP promoveu o direito de ir-e-vir, que anteriormente era tolhido por traficantes ou milicianos. Por outro lado, é essencial lembrar que a polícia ainda não inspira total confiança por parte dos moradores. Os relatos de abuso de poder, revistas indevidas e acusações falsas de desacato são as queixas mais comuns. Entre as denúncias mais graves, estão o episódio ocorrido em julho de 2010, em que um morador do Pavão-Pavãozinho, André Araújo, foi vítima de uma bala perdida que teria sido disparada por policiais da UPP.¹⁰⁴ Mais recentemente, pode ser citado o caso do pedreiro Amarildo Dias, que desapareceu dia 14 de julho deste ano após ter sido levado para a sede da UPP na Rocinha para averiguações. Até a data de conclusão desta dissertação, agosto de 2013, o episódio ainda não havia sido elucidado.

Portanto, é com cautela que se afirma que houve a promoção do direito à liberdade. Embora casos relativamente pontuais e isolados de violência dos policiais das UPPs não possam caracterizar que a situação é a mesma de quando facções criminosas controlavam as favelas, também não é possível postular que o direito está sendo promovido em sua totalidade. A melhora do cenário é inegável, porém faltam ainda outros aspectos para se falar em uma chegada plena da democracia.

No que tange outros direitos, como por exemplo os acessos à água, luz, esgoto, coleta de lixo e outros aspectos, como já foi observado, o panorama está apresentando desenvolvimento desde os anos 1990. Como está longe ser o ideal, ainda é preciso pensar em políticas que tragam os serviços com qualidade para todas as favelas. E estas devem ser executadas sem apresentar disparidades entre as diferentes comunidades, visto que atualmente há várias discrepâncias. Por exemplo, a situação é bem distinta no Complexo da Maré, na Zona Norte e no Pavão-Pavãozinho, na Zona Sul.

Nos locais com UPPs, a UPP Social é um projeto que pode auxiliar neste sentido, já que detém como premissa a escuta das demandas dos moradores. Para

¹⁰⁴ Fonte: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/dono-de-bar-%C3%A9-v%C3%ADtima-de-bala-perdida-no-cantagalo-1.143185>

Alexandre Cesário, morador do Pavão-Pavãozinho, por exemplo, o maior problema de seu local de moradia continua sendo o excesso de lixo e a falta de coleta do mesmo. Então, se há esta questão premente, é uma chance da UPP Social pensar em medidas que eliminem o problema.

Todavia, a perspectiva otimista que as favelas com UPPs já carregam contrasta com uma outra face desta política pública: a maioria das comunidades no Rio de Janeiro ainda não foram contempladas com o projeto. Se nos espaços ocupados a expectativa futura na arena dos direitos é positiva dado o investimento que está sendo realizado, nas outras favelas a discussão permanece estéril. O governo parece bastante concentrado nos territórios com UPPs pois o o projeto é a “menina dos olhos” da atual gestão, que inclui um pacto político entre o governador e o prefeito da cidade. No entanto, é necessário ressaltar que milhares de moradores de favelas no Rio ainda estão sob o controle de quadrilhas, e continuam privados de muitos direitos. É notável que o projeto se expande cada vez mais, e novas unidades são inauguradas, mas é profícuo questionar se as UPPs chegarão a toda cidade. Mais importante do que isso, é pensar qual será a política pública para onde a UPP *não* for instalada.

Então, atravessando a névoa de euforia trazida pelas UPPs, é preciso investigar o que acontecerá nas favelas não ocupadas, e também qual será o futuro dos locais contemplados com o projeto após 2016, ano das Olimpíadas que serão realizadas no Rio. Afinal, as intenções higienistas permanecem na memória. Davis comenta no fragmento abaixo as “intenções” muitas vezes presentes em certas políticas públicas:

No terceiro mundo urbano, os pobres temem os eventos internacionais de alto nível- conferências, visitas de dignitários, eventos esportivos, concursos de beleza e festivais internacionais-, que levam as autoridades a iniciar cruzadas de limpeza da cidade: os favelados sabem que são a “sujeira” ou a “praga” que seus governos preferem que o mundo não veja. Durante a comemoração da Independência nigeriana em 1960, por exemplo, um dos primeiros atos do novo governo foi murar a estrada até o aeroporto para que a princesa Alexandra, representante da rainha Elizabeth, não visse as favelas de Lagos. Hoje, é mais provável que os governos melhorem a paisagem demolindo as favelas e despejando das cidades os seus moradores.¹⁰⁵

¹⁰⁵ DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. P.111.

O temor de que as UPPs só estariam existindo para servir aos interesses da Copa e das Olimpíadas é compartilhado por muitos moradores de favelas ocupadas. Este medo, em parte, é legítimo: a maioria dos locais contemplados estão no chamado “cinturão olímpico”, que comporta a Zona Sul, o entorno do Maracanã e a Linha Vermelha, principal conexão entre o aeroporto internacional e o resto da cidade.

Outra questão importante é a ameaça de remoção branca. Quando certas áreas são “enobrecidas”, ou seja, passam a possuir valoração *positiva*, *charmosa*, *atraente*, os preços automaticamente sobem, e os habitantes “originais” daquele espaço são obrigados a se mudar. Então, é profícuo observar que, na prática, determinadas parcelas da população possuem maior direito a usufruir do *locus* urbano e de seus serviços e facilidades, do que outros segmentos. A “mão invisível do mercado” oferece a tônica, enquanto o Estado pouco parece fazer no sentido de garantir que a cidade, espaço compartilhado por todos os cidadãos que a habitam, de fato seja usufruída de forma igualitária por todos.

E este é um dos pontos onde os alcances e resultados das políticas públicas se imiscuem com a arena dos direitos. E também onde se nota que a questão é bastante complexa e cheia de nuances. Por exemplo, se por um lado pode-se afirmar que as UPPs trouxeram maior liberdade e segurança para os moradores de favelas, já que sob o jugo de facções criminosas seus direitos de ir-e-vir estavam bem mais comprometidos, por outro pode estar retirando o direito à cidade, já que está gerando o fenômeno de “enobrecimento”. No entanto, este não é um destino inalterável. Com disposição do governo no sentido de oferecer mecanismos que permitam a permanência destas pessoas em seus locais de origem, é possível frear este processo.

As UPPs carregam consigo um paradoxo importante: o sucesso do projeto seria, justamente, o seu fim. E é neste sentido que a discussão sobre os impactos na arena de direitos é tão essencial. A não-necessidade de policiamento permanente nas favelas só se concretizará se estes espaços se tornarem providos de direitos. Não por coincidência, os traficantes não exercem controle armado em Ipanema, por exemplo. As peculiaridades históricas das favelas as tornaram territórios onde este domínio seria realizado de maneira mais fácil.

Portanto, a fim de conclusão, é preciso enxergar que ainda há um longo caminho a ser percorrido no que concerne à construção de uma cidade mais justa e igualitária. É impossível acreditar que a UPP por si só será capaz de promover todos os direitos. As mudanças caminham de forma mais lenta.

Transformar espaços que foram subjugados diversas vezes ao longo de sua história certamente não é uma tarefa simples. Mas, é só a partir do entendimento de que os moradores das favelas são não apenas habitantes da cidade do Rio, mas sim cidadãos portadores de direitos, é real a possibilidade de formação de um território urbano mais acessível à todos.