UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA (CCMN)
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS (IGEO)
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA (PPGG)

RUBENS BUARQUE DE GUSMÃO

DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL À FORMAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO: PENSANDO A DEMOCRACIA NAS COMUNIDADES PACIFICADAS – O CASO DO MORRO DONA MARTA

RIO DE JANEIRO

2014

Rubens Buarque de Gusmão

DA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL À FORMAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO: PENSANDO A DEMOCRACIA NAS COMUNIDADES PACIFICADAS – O CASO DO MORRO DONA MARTA

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e à banca examinadora como requisito final para a obtenção o título de mestre em Geografia.

_____

Prof.ª Dr.ª Iná Elias de Castro (orientadora)

_____

Prof. Dr. Augusto César Pinheiro

_____

Prof. Dr. William Ribeiro da Silva

Novembro de 2014

CIP - Catalogação na Publicação

Gusmão, Rubens Buarque de
G982i Da integração territorial à formação do espaço político: Pensando a democracia nas comunidades pacificadas - O caso do Morro Dona Marta / Rubens Buarque de Gusmão. -- Rio de Janeiro, 2014.
96 f.

Orientador: Iná Elias de Castro.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Programa de Pós Graduação em Geografia, 2014.

1. Espaço político. 2. Território. 3. Democracia. I. Castro, Iná Elias de , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

AGRADECIMENTOS

O caminho trilhado até a conclusão do trabalho foi temperado por inúmeros desafios, dilemas e escolhas, exigindo com isso boa dose de força de vontade, determinação e bom humor. A aventura de escrever uma dissertação lembra a experiência de um menino que é apresentado ao mar. A angústia que a força da água suscita no semblante do jovem expectador contrasta com o encanto e euforia que tingem seus olhos de vida. Gostaria de agradecer a todos que estiveram ao meu lado em algum momento dessa aventura, sem os quais esse menino não teria coragem de nadar.

Agradeço primeiramente a Deus pela dádiva da vida e pela oportunidade de concluir essa importante etapa da minha vida. Agradeço aos meus familiares: minha mãe Maria Zuleide Lopes de Gusmão e meu pai Rubenildo Buarque de Gusmão pelo apoio e incentivo irrestrito, mesmo quando não entendiam as inquietações provocadas pela proximidade do encerramento dos prazos. Também agradeço aos meus sobrinhos Ronan Erbe e Rodrigo Santana pela colaboração

Agradeço a minha orientadora Iná Elias de Castro pelo exemplo, ensinamentos, conselhos e por aceitar orientar um jovem um tanto afoito e cheio de dúvidas recém-ingresso no mestrado. Também expresso meu apreço aos professores que participaram da minha banca, tanto na qualificação como na defesa: William Ribeiro, Augusto César e Rafael Winter. Obrigado por aceitarem o convite e por todas as críticas e sugestões, que certamente me ajudaram a consolidar o trabalho.

Não poderia deixar de dar meu obrigado a toda a equipe do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território (GEOPPOL), coordenado pela professora Iná Elias de Castro. Especialmente aos membros: Eduardo Nogueira, Tatiana Lemos, Guilherme Félix e Caio Perdomo. Obrigado pela ajuda na aplicação dos questionários de campo, elaboração de mapas e levantamento de dados.

RESUMO

A criação do programa de pacificação nas comunidades cariocas emerge como alternativa interessante de se repensar a relação entre moradores e poder público, propondo integrar econômica e socialmente as comunidades ao entorno urbano. A ideia da vertente social do projeto é conciliar as demandas dos habitantes locais com as ofertas em potencial do Estado e demais atores, resultando em políticas públicas que atendam aos reais interesses das áreas pacificadas. O presente trabalho objetiva aferir se as áreas recém-pacificadas cumprem as premissas básicas para se constituírem espaços políticos, ou seja, pretende-se avaliar até que ponto as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) estimularam a criação de novos canais de diálogo entre governo e moradores, além de mensurar em que medida os habitantes locais têm sido consultados e participam das políticas públicas direcionadas para as comunidades alvo. No tocante aos procedimentos metodológicos, inicialmente realizou-se a revisão da literatura atinente ao assunto, conceitos como território, democracia e espaço político, foram desdobrados mais a fundo. Também promoveu-se o levantamento de dados em paralelo com a pesquisa de campo na comunidade Dona Marta, área de estudo selecionada por sediar o projeto piloto do programa em 2008. Posteriormente efetuou-se a aplicação de questionários com os moradores locais. Os resultados obtidos no decorrer do trabalho permitem constatar que o espaço político, em essência, parece dar-se a conhecer timidamente na comunidade, embora se revele ainda bastante frágil e necessite de mecanismos que estimulem sua consolidação e desenvolvimento.

Palavras-chave: território, espaço político, espaço público, polícia pacificadora.

ABSTRACT

The creation of the pacification program in the communities of Rio de Janeiro has emerged as an interesting alternative to rethink the relashionship between local residents and the public authorities. Such program aims at integrating the communities into the urban surroundings economically and socially. The project's social aspect consists of aligning the local residents' demands with the potential offers provided by the State and other political actors resulting in public politics which will fulfill the real interests of the pacified communities. This research intends to assess the areas which have been currently pacified in order to check if they fulfill the basic premises to become political spaces. In other words, it is intended that it evaluate to what extent the Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) – Police Pacification Units – have promoted the creation of new channels of dialogue between the government and the local residents. Futhermore, it aims at analyzing how the local residents have been consulted and whether or not they participate in the public politics designed to the targeted communities. Regarding the methodological procedures, a bibliographic review concerning the subject was done inicially, then concepts of territory, democracy and political space were deeply disclosed. A collection of data and field research in the communities of Dona Marta was also conducted. Dona Marta was the chosen place of study, since the pilot project of the program was held there in 2008. The application of questionnaires to local residents was subsequently put into practice. The results obtained throughout this research show that the political space seems to be acknowledged in the community, although it can be perceived as fragile, and requires mechanisms for its consolidation and development.

Keywords: territory, political space, public place, Police Pacification Units (UPPs).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1
1.TERRITÓRIO E ESPAÇO POLÍTICO 8
1.1. Espaço político em debate 8
1.2. Entre fragmentos e articulações, espaço urbano e dinâmicas territoriais 13
1.2.1. Espaço urbano enquanto espaço fragmentado 14
1.2.2 Caminhos da integração 188
1.2.3 Favelas e integração 200
1.3. Políticas públicas e território 255
2. UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA 288
2.1. Breve Histórico de políticas públicas nas favelas cariocas 288
2.2. O Programa de Pacificação 366
2.3 UPP Social 39
2.4. Críticas e desafios da pacificação 45
3. ESTUDO DE CASO: UPP NA FAVELA SANTA MARTA 56
3.1. Conhecendo a favela 56
3.1.1. Espaços de socialização 59
3.2 Entrevistas 644
3.3 Questionários de campo 69
3.3.1 Questionário Piloto 69
3.3.2 Questionário Final 72
CONCLUSÕES 79
BIBLIOGRAFIA 83

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Respostas em função dos campos investigados – Colunas (%) 75

Gráfico 02: Respostas em função dos campos investigados – Radar (%).....76

ÍNDICE DE IMAGENS

Imagem 01: Fases de estruturação UPP/UPP Social 41

Imagem 02: Esquema ilustrativo do projeto "Vamos Combinar" 42

Imagem 03: Foto aérea do perímetro do Morro Dona Marta – 2014 58

Imagem 04: Grupo à espera do plano inclinado - estação 3.....59

Imagem 05: Plano Inclinado em movimento.....59

Imagem 06: Fachada da quadra de escola de samba local 60

Imagem 07: Interior da quadra, reformado recentemente 60

Imagem 08: Turistas colombianos junto à estátua do cantor 61

Imagem 09: Painel de cerâmica em homenagem ao artista.....61

Imagem 10: Frente do bar em dia festivo.....62

Imagem 11: Torcedores assistindo jogo do Brasil na Copa 62

Imagem 12: Visão geral das casas que circundam a Praça.....63

Imagem 13: Crianças brincando na Praça 63

Imagem 14: Visão noturna do campo.....64

Imagem 15: Partida de futebol disputada no espaço 64

ÍNDICE DE MAPA

Mapa 01: UPPs Instaladas na Cidade do Rio de Janeiro 2008-2014. 3

ÍNDICE DE QUADRO

Quadro 01: Histórico - Favelas e Políticas Públicas na Cidade do Rio de Janeiro 35

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01: Questionário Piloto.....70

Figura 02: Questionário Final 74

INTRODUÇÃO

Desde seu surgimento, as favelas cariocas têm sido – de forma indevida e por vezes aviltante – rotuladas como zonas de risco, áreas lesivas à sociedade, sobretudo pela dificuldade histórica do poder público em se fazer presente de modo incisivo nesses espaços. Dentro da complexa trama de tensões que envolve as comunidades do Rio de Janeiro, o surgimento do projeto de pacificação surge como possibilidade de repensar o cenário em tela, sobretudo pela concepção diferenciada do modelo de intervenção estatal nesses espaços. De acordo com Ricardo Henriques (2012), a UPP social busca oxigenar a relação entre Poder Público e moradores, por meio da coordenação de políticas públicas, participação ativa dos habitantes locais, iniciativa privada e sociedade civil. Diante do exposto, a possibilidade de se pensar a consolidação de espaços políticos nos referidos locais desponta como interesse central da pesquisa.

O presente trabalho objetiva analisar o fenômeno da incorporação formal das favelas pacificadas ao espaço urbano carioca, em especial no caso da favela Santa Marta, também conhecida por muitos como Dona Marta[1], área incumbida de sediar o projeto piloto do programa de pacificação. Posto isso, busca-se avaliar as particularidades da dinâmica de integração na comunidade, sublinhando a participação dos atores locais nas políticas públicas fomentadas na área.

O interesse pelo referida temática justifica-se em função de um fator patente: a problemática da violência urbana sempre usufruiu lugar de destaque na agenda de preocupações do poder público. No caso do Rio de Janeiro, a discussão acerca da criminalidade ganha contornos ainda mais delicados, sobretudo pela evidência das disparidades sociais que se avolumam sobre o espaço da cidade. Conforme adverte Marcelo Lopes de Souza (2008), no que tange à cidade carioca, sua própria topografia permite identificar nitidamente o processo de fragmentação dos territórios que compõe o tecido urbano, no qual as favelas são claras expressões do fenômeno. Nesse sentido, o senso comum e até alguns especialistas, por descuido ou simples capricho, incorrem no erro de assumir uma retórica preconceituosa quando o tema em voga são as favelas cariocas. Os morros existentes são equivocadamente taxados como nascedouros da violência, com isso, cresce no imaginário

[1] A favela Santa Marta está localizada no morro de nomenclatura similar: o Dona Marta. Ambos os nomes são utilizados com frequência para designar a localidade.

popular um sentimento de insegurança crônico, diretamente associado à existência desses supostos espaços "indesejáveis".

Em face do apresentado, a originalidade do projeto de pacificação, bem como seus resultados iniciais, parecem acenar sua relevância, merecendo uma averiguação mais rigorosa. É sabido que, ao longo do século passado, entre iniciativas promissoras e experiências penosas, a tentativa de o Estado transformar a realidade dos moradores das favelas do Rio se revelou um desafio dos mais hercúleos, muito em função do caráter paliativo de algumas políticas públicas que, via de regra, colidiam com as restrições impostas pelo poder do tráfico armado, sobretudo a partir da década de 1980. Desse modo, o advento das UPPs representa um esforço do poder público no sentido de reaver o controle desses territórios, para tal, lançando mão de uma estratégia de ocupação atípica.

Segundo as diretrizes do programa das UPPs, o processo de pacificação de qualquer comunidade obedece a uma lógica comum, envolvendo diferentes etapas. Antes da criação efetiva da UPP, acontece a ocupação do território pelas forças de segurança; assegurado o controle da área pelo Estado, os agentes das Unidades de Polícia Pacificadora levantam as demandas gerais de cada comunidade e consolidam seu plano de ação. A partir de então entra em cena um dos alicerces do programa, sua vertente social, que ambiciona concatenar os interesses do poder público com as carências das comunidades. Nesse sentido, Henriques (2012) relata que a lógica do plano de pacificação é considerar cada comunidade como única, isto é, apresentando especificidades, traços característicos próprios. Sendo assim, uma política que alcance êxito numa determinada favela pode estar fadada ao insucesso em outra comunidade próxima. A participação ativa dos habitantes locais é quesito essencial para o êxito do programa, principalmente pelo seu conhecimento prévio da realidade das comunidades e das nuances que circunscrevem esses territórios.

Concebido em 2008, o projeto de pacificação conta atualmente com 37 UPPs, que abarcam 193 comunidades cariocas, distribuídas em 30 territórios (dois deles ainda em vias de ocupação até o presente momento – Complexo da Maré e Vila Kennedy). O termo território vem sendo apropriado pelo governo para designar as áreas da cidade que possuem UPP. A título de ilustração, caso alguém queira considerar as comunidades com UPPs como um espaço contíguo e integrado, este pode ser comparado a uma cidade com pouco mais de 580.000 habitantes e 16.500.000 de m^2 de extensão[2]. O mapa seguinte indica os territórios

[2] Portal eletrônico UPP Social, caracterização dos territórios pacificados. Disponível em <http://uppsocial.org/territorios/>. Acesso em: 18/08/2012.

pacificados na cidade do Rio de Janeiro, com ênfase na área de estudo prioritária, a comunidade Santa Marta.

Mapa 01: UPPs Instaladas na Cidade do Rio de Janeiro 2008-2014. (Fonte: GEOPPOL, 2014)

O empenho em dissecar a política de segurança das UPPs e seu impacto sobre os territórios pacificados revelou-se uma empreitada convidativa, suscitando uma série de dúvidas e inquietações, traduzidas sob o prisma de algumas questões cruciais para o desenvolvimento da pesquisa, especialmente no que diz respeito à área de investigação principal, o Morro Dona Marta.

A questão central do trabalho nasce da seguinte indagação: A pacificação do Dona Marta possibilitou a emergência de novos espaços políticos na comunidade?

A problemática principal que norteia a pesquisa diz respeito à relação entre território e espaço político, mais precisamente consiste em pensar a emergência do espaço da política dentro das comunidades que experimentaram o processo de pacificação na cidade do Rio de Janeiro. Em outras palavras, deseja-se avaliar se a implantação das UPPs viabilizou o surgimento de canais de diálogo duradouros entre moradores e poder público e quais os resultados palpáveis dessa interlocução. Todavia, há outras questões que estão diretamente atreladas ao eixo principal do trabalho e complementam o escopo da pesquisa. O desvelamento dessas questões é substancial para o desenvolvimento do trabalho. Assim, a

segunda questão toma forma: Qual a participação da população local na elaboração de políticas públicas no Dona Marta?

O programa das UPPs carrega consigo uma proposta de gestão compartilhada, isto é, considera-se a participação dos habitantes essencial em um cenário de comunidades sobremodo distintas, especialmente pelo conhecimento empírico dos mesmos. Em teoria, o programa pretende consolidar seu plano de ação em cada território em função das demandas externadas pelos residentes. Busca-se com isso mensurar o nível de autonomia e o engajamento dos habitantes locais na criação de políticas públicas direcionadas às localidades em questão, avaliando a frequência com que estes são consultados e participam de decisões que envolvam sua comunidade.

As duas questões anteriores guardam íntima relação com outra pergunta: Como os moradores da comunidade incorporam a ideia de democracia dentro de seu contexto social? Houve mudança em sua concepção após a implantação das UPPs?

Antes de se pensar qualquer envolvimento dos habitantes locais na promoção de políticas públicas, é necessário que os mesmos se reconheçam enquanto cidadãos e tenham ciência do seu papel na prática democrática. Embora se viva em um Estado Democrático, muitos desconhecem ou não gozam inteiramente das prerrogativas de que dispõem. Posto isso, deseja-se aferir como os moradores de áreas pacificadas concebem a ideia de democracia e uso político do espaço. Cabe ressaltar, que mesmo em definições preliminares, no vocábulo democracia não pode ser ignorada a ideia do povo no poder, isto é, quando se pensa em um regime democrático logo se imagina uma forma de governo no qual o povo tem a prerrogativa de exercer soberania, seja direta ou por representação. Para se concretizar efetivamente, a prática democrática demanda uma série de dispositivos legais e mecanismos institucionais para ser viabilizada.

Em sua obra *Polyarchy: Participation e opposition*[3], Robert Dahl estabelece uma lista de requisitos básicos para se conceber uma democracia. Para o autor, todos os cidadãos devem ter oportunidades iguais de formular e expressar suas preferências, amparados por garantias institucionais, tais como: direito de voto por meio de eleições livres e periódicas; direito de liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; liberdade associativa e direito a pleitear cargos públicos (DAHL, 1971).

Qualquer forma de regime político que não se esteie em dinâmicas competitivas de seleção de autoridades, baseadas no voto de massa da população, não pode ser classificada

[3] Poliarquia: participação e oposição.

como uma democracia. Nesse sentido, Dahl destaca que para preservar o postulado de contestação do poder, deve-se recorrer a uma série de exigências que garantam o envolvimento ativo dos cidadãos na seleção dos governantes, admitindo inclusive a oportunidade de qualquer indivíduo ascender ao poder instituído (MOISÉS, 2008).

Segundo Iná Elias de Castro, (2013), apesar de a democracia ser reconhecida majoritariamente como forma de governo que salvaguarda os desejos da maioria, cabe a ela também a incumbência de preservar as garantias individuais e assegurar o direito das minorias. Nesse contexto, Marilena Chauí (2008) salienta que democracia não é sinônimo de conformidade de pensamento. Ao contrário, esta pode ser traduzida como forma política na qual, diferentemente das outras, os conflitos são válidos e fundamentais, sendo expressos através de regulações institucionais. Além disso, a autora chama a atenção para o fato de o modelo democrático ter como traço marcante a capacidade de se autoaprimorar ao longo do tempo:

> Pela criação dos direitos, a democracia surge como o único regime político realmente aberto às mudanças temporais, uma vez que faz surgir o novo como parte de sua existência e, consequentemente, a temporalidade como constitutiva de seu modo de ser (CHAUÍ, 2008, p. 68).

De acordo com Castro (2013) um regime democrático demanda dinâmicas decisórias que, por seu turno, necessitam de mecanismos institucionais que possam se adequar as nuances e peculiaridades de cada território. Desse feito, a democracia só pode ser materializada mediante sua aplicação, isto é, precisa estar inserida dentro de um contexto social e amparada por um espaço físico que viabilize sua prática, possuindo inevitavelmente, uma forte dimensão geográfica:

> O espaço é por excelência o lugar da política, que não existe no vazio da imaginação, a democracia é a política em sua forma mais pura, e é a possibilidade do encontro dos indivíduos livres e diferentes, porém tornados iguais pela lei. E a geografia é a análise da ordem espacial desse encontro, dos processos e formas que daí resultam (CASTRO, 2013, p.12).

Por último, resta inquirir: Qual o grau de integração do Dona Marta aos territórios formais da cidade? A chegada da UPP alterou de alguma forma essa dinâmica?

De acordo com as diretrizes do programa de pacificação, sua vertente social tem por objetivo integrar plenamente as comunidades com UPPs ao conjunto formal da cidade, tanto

do ponto de vista econômico quanto sociocultural. Pretende-se aqui apurar os resultados alcançados pela UPP no Morro Dona Marta – polo inicial do projeto – que acaba de completar seis anos sob a égide da referida política de segurança. Nesse sentido, procura-se estimar o estágio de incorporação territorial e simbólica da comunidade aos bairros de entorno, utilizando como parâmetro o ponto de vista de seus moradores.

Tomando como ponto de partida as questões propostas, o objetivo geral do trabalho consiste em averiguar se a referida favela cumpre as premissas básicas para consolidar espaços políticos, isto é, pretende-se investigar até que ponto seus moradores têm tido voz ativa para externar suas demandas e pleitear junto às autoridades competentes soluções adequadas à realidade do local onde residem. Adicionalmente, busca-se também analisar a forma como o governo tem articulado os interesses dos diferentes atores que povoam esse espaço, em especial dos habitantes locais. Em suma, busca-se examinar as implicações territoriais da dinâmica de pacificação na comunidade piloto do projeto.

A experiência das UPPs dá ensejo também à consideração do espaço público, sob a perspectiva de recuperação e valorização desse espaço. Busca-se examinar o papel tanto do Estado quanto dos moradores na construção de políticas públicas que integrem as comunidades pacificadas ao roteiro formal da cidade e, ao mesmo tempo, reconheçam e preservem suas especificidades.

Outro conceito central para a pesquisa é o de espaço político. Ainda pouco explorado por geógrafos brasileiros, embora para Castro (2012) este seja um conceito fundador e uma contribuição importante da geografia para compreender a democracia. Nas palavras da autora:

> Demarca um território onde interesses se organizam, as ações possuem efeitos necessariamente abrangentes em relação à sociedade e ao seu espaço e onde existe a possibilidade do recurso à coerção, pela lei ou força legítima (CASTRO, 2012, p.67).

Tomando-se como ponto de partida o campo teórico inicial, pretende-se aprofundar a discussão referente aos conceitos norteadores do trabalho.

O trabalho em curso divide-se em três eixos fundamentais. No primeiro capítulo, é promovido um debate conceitual ancorado no temário aventado, de acordo com o seguinte encadeamento lógico: 1) Caracterizando o espaço político, análise dos pré-requisitos necessários para se pensar o advento e a consolidação de canais de interlocução entre moradores de comunidades pacificadas e poder público. 2) Perspectivas de integração territorial, breve exame dos processos de fragmentação e integração territorial no interior do

espaço urbano, bem como aferição da participação dos moradores locais e poder público no desenvolvimento dessas dinâmicas.

O segundo capítulo consiste em examinar especificamente a política pública das Unidades de Polícia Pacificadora. Busca-se analisar o contexto histórico de implementação e os principais aspectos do programa, além de mensurar suas potencialidades e limitações. Deseja-se também delimitar o campo de atuação da UPP social dentro do plano de integração das comunidades pacificadas, dando especial atenção à proposta de gestão compartilhada presente nas diretrizes do programa, sobretudo o espaço de manobra conferido aos habitantes locais. Por fim, discute-se suscintamente as principais críticas dirigidas ao programa de pacificação.

O terceiro capítulo da pesquisa apresenta um viés essencialmente empírico e abrange a análise do resultado das pesquisas de campo qualitativas realizadas na comunidade Santa Marta, o que envolveu a aplicação de questionários junto aos seus moradores. Ademais, também foram feitas entrevistas com atores locais relevantes dentro do cotidiano da comunidade, avaliando a opinião da população residente sobre os resultados obtidos pelo projeto de pacificação até o momento.

1. TERRITÓRIO E ESPAÇO POLÍTICO

1.1. Espaço político em debate

A ideia de espaço político, apesar de ainda pouco explorada, frente à discussão bem mais ampla de espaço público (GOMES, 2012; HABERMAS, 1984), tem se mostrado importante para refletir sobre as especificidades da política como ação que requer um espaço concreto de ação e de visibilidade. Nesse contexto, Castro (2004) propõe uma distinção operacional que revela duas dimensões do espaço público. De um lado tem-se o espaço público não político (espaço da visibilidade) que diverge do espaço público político (lócus privilegiado do agir político). Sendo assim, a autora classifica como espaço público fraco o espaço da publicidade, dos encontros cotidianos e da coexistência entre os iguais. Por outro lado, o espaço público forte é, em essência, fruto e condição da ação política, isto é, o espaço que encarna a política como forma de administrar as vontades dos diferentes.

Apesar de dedicar atenção especial ao estudo dos espaços públicos em sua obra[4], John R. Parkinson (2012) procura ressaltar a essência espacial da política e a configuração dos espaços políticos na democracia. O autor relata que apesar das redes informacionais auferirem poder crescente na sociedade e da esfera pública parecer cada vez mais encastelada no seio da rede digital, a democracia não pode de maneira alguma prescindir dos espaços físicos, isto é, a supervalorização das mídias digitais não pode solapar a necessidade de um alicerce material, do território. Os espaços públicos revestem-se de uma natureza evidentemente política e, por isso mesmo, revelam o leque de possibilidades da prática democrática. De acordo com Parkinson, o espaço físico pode se tornar público, e acrescentaríamos, por que não, também político, por meio de quatro aspectos fundamentais:

1- Estar aberto/acessível ao domínio público; e/ou
2- Lançar mão de recursos públicos; e/ou
3- Seus impactos serem publicamente abrangentes; e/ou
4- Quando utilizado para o exercício de preceitos democráticos.

A primeira característica faz menção à necessidade de esse espaço não restringir o acesso da população, ou seja, qualquer um pode usufruir dessas áreas, desde que esteja inclinado a fazê-lo. É o espaço da publicidade, onde estranhos podem ver e ser vistos, onde as

[4] *Democracy and Public Space* (Democracia e espaços públicos).

trocas cotidianas acontecem. Até mesmo locais onde a entrada física é condicionada, mas o acesso informacional é livre, podem se enquadrar nesse campo, como as câmaras de parlamento. O segundo aspecto diz respeito aos espaços que se utilizam de bens coletivos e/ou são mantidos através de recursos públicos. Empreendimentos governamentais, parques ecológicos mantidos por meio dos impostos da sociedade são alguns exemplos desse tipo de espaço (PARKINSON, 2012).

No que concerne ao terceiro quesito, refere-se a espaços cujos efeitos reverberam sobre a esfera pública, suas consequências envolvem o bem-estar e são, de certo modo, interesse geral da população. Instalações militares destinadas a atender anseios coletivos, como serviços de inteligência e segurança nacional, são modelos de espaços com essa característica. O último atributo é atinente a locais que fundamentam a prática democrática, espaços onde decisões são tomadas, normas se corporificam e interesses se organizam. Nesse caso, as assembleias legislativas são um exemplo bastante pertinente.

Vale frisar ainda, que na concepção de Parkinson, embora existam áreas físicas que preencham os quatro atributos acima listados, isto é, sejam públicas em toda sua plenitude, locais dotados de apenas um dos aspectos já se configuram como espaços públicos.

Em síntese, pode-se conceber o espaço público como o espaço da liberdade, mas também das normas e regulações. Assemelha-se a uma peça de teatro interativa, que embora assentada sobre um roteiro principal, está aberta ao improviso e a reciprocidade do agir entre artistas e plateia, onde todos se tornam atores, parte do show. Este palco popular recebe diariamente uma miríade de novos artistas, sejam eles apressados, curiosos ou tomados de ócio, ostentam seus adornos, desfilam trejeitos, sotaques e pontos de vista diversos, seus cambiantes modos de atuar conferem visibilidade e abrilhantam ainda mais o espetáculo da diversidade. Pensar o espaço público é se embrenhar no espaço do gerúndio, dos gestos, emoções, dos ensaios cotidianos experimentados pelos indivíduos que compartilham do mesmo lugar-comum.

Tomando como ponto de partida as características dos espaços públicos, bem como sua funcionalidade, pretende-se investigar as convergências e divergências desses com os espaços políticos em potencial. Por conseguinte, busca-se clarificar a distinção teórica entre os dois conceitos, realçando os elementos necessários para converter efetivamente os espaços públicos em espaços da ação política.

Cabe salientar que a noção de espaço político costuma estar amalgamada na maioria dos debates que envolvem o espaço da política, o espaço público e os desdobramentos espaciais da política. Não obstante, apesar de a temática da política e sua espacialidade ser

um recorte teórico privilegiado dentro das ciências humanas, sobretudo na ciência política e na filosofia, a dimensão territorial da prática política ainda carece de análises mais acuradas. Nesse cenário, a problemática do espaço político se insere numa trama de embates sobremodo complexa, que envolve o atrito dos vínculos sociais, o arcabouço normativo enraizado pela política e as lógicas espaciais advindas do confronto de interesses. Com efeito, é importante ter presente que o espaço político deve ser pensado a partir de um duplo prisma, tanto através da estrutura política que se espraia sobre o espaço, quanto das dinâmicas espaciais das tensões que afloram e interferem no teor da política (CASTRO, 2012).

A ideia de política em sua forma mais elementar remete à necessidade de administrar as diferenças. Divergências de opiniões e interesses dissidentes são aspectos inerentes à própria natureza humana, daí a demanda por mecanismos de controle e gestão das vontades, conforme assevera Madison:

> Mas o que é o governo em si mesmo, senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nenhum controle externo ou interno ao governo seria necessário. Na concepção de um governo administrado pelo homem sobre o homem, a maior dificuldade reside aqui: você precisa capacitar o governante para controlar o governado; e em seguida obrigá-lo a controlar a si mesmo (MADISON, 1961, p. 2)[5].

Para Arendt (1998), a política funda-se na pluralidade dos seres humanos, e por conta disso, se ocupa em viabilizar o convívio entre os diferentes da forma mais harmoniosa possível. Nesse sentido, os homens se organizam e agem politicamente para determinados fins em comum, visando transcender uma situação de caos total. Em consonância ao exposto, a referida autora sublinha o caráter apolítico do ser humano, ou seja, a política não se encontra incrustada no âmago do indivíduo, pelo contrário, trata-se de uma realidade construída externamente, estabelecida por meio das relações entre os homens, relações estas que não podem prescindir de modo algum de uma base material e simbólica, de um espaço para a ação política.

Posto isso, ao se analisar a problemática do espaço político, faz-se necessário percorrer algumas questões que se colocam como fundamentais para o aprofundamento da discussão, sobretudo aquelas relacionadas às características desse espaço, isto é, que atributos lhe

[5] "*But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.*"

conferem um status particular frente a outros tipos de espaço, também objetos de estudo das ciências sociais e alvo da investigação geográfica.

Uma primeira constatação que parece pertinente apresentar, se refere ao fato de que todo espaço político é efetivamente um espaço público, mas nem todo espaço público é, por si só, um espaço político. Em outras palavras, o espaço público é um pressuposto necessário para a consolidação de um espaço político, este só pode ser concebido a partir da copresença, do agir em comum, demandando com isso certo grau de acessibilidade e margem para a participação popular. Por outro lado, o conceito de espaço político extrapola a ideia de espaço público, tendo em vista toda complexidade de atributos que estruturam o conceito e a ideia da ação que lhe é fundadora.

O primeiro atributo inerente ao espaço político é a sua perenidade. De acordo com Hannah Arendt (1998), o espaço público – ainda não vislumbrado como espaço político – é o espaço das relações entre os iguais, o local da publicidade, onde se pode ver e ser visto, antigo palco das narrativas homéricas, no qual feitos épicos podiam ser assistidos e histórias romanceadas, onde heróis principiavam suas aventuras e mitos desfaleciam. No entanto, sem uma sede fixa e tangível, que viabilize sua continuidade, o espaço das proezas se esvai em meio a vagas lembranças. Desse modo, a autora relata que espaço público só se torna político por intermédio de uma estrutura palpável, sob a égide de uma cidade que salvaguarde sua existência pela posteridade. A durabilidade é, pois, um elemento indispensável para o advento do espaço político. Vale realçar ainda, que quando se denota o caráter longevo desse espaço, não significa dizer que o fenômeno político se manifesta a todo o momento em seu interior, mas sim que esse espaço fornece as condições basilares para o exercício da ação política, sempre que posto à prova (ARENDT, 1998, CASTRO, 2012).

O segundo ponto que merece ser posto em relevo é o fato de o espaço político ser estabelecido através do poder político. Para Arendt (1998), os instrumentos que asseguram a existência desse espaço, não são obrigatoriamente políticos, nas palavras da autora:

> Os meios com os quais se pode fundar esse espaço político e proteger sua existência não são, de modo algum, sempre e necessariamente meios políticos (…) A pressão e a violência sempre foram, na verdade, meios para proteger o espaço político, ou para fundá-lo e ampliá-lo, mas sem serem políticos como tal. São fenômenos marginais que pertencem ao fenômeno da coisa política e, por causa disso, não são ela (ARENDT, 1998, p. 60-61).

Concorda-se aqui com Castro (2012), quando a autora reconhece o espaço político sendo um espaço ordenado pela força e também pelo poder, no qual os indivíduos são dotados

de força, mas o poder emana de sua atuação conjunta, da expressão dos interesses da maioria. Depreende-se aqui a noção de poder como a prevalência da vontade da maioria dentro de uma dinâmica relacional, assumindo-se a possibilidade de se evocar mecanismos de coerção sempre que preciso, sendo estes consentidos ou não, para assegurar o cumprimento dos anseios da parte superior de uma relação.

Diferentemente do poder despótico – assentado na coerção e no constrangimento que contrariam a vontade do outro – e do poder da autoridade – que lança mão da lei, carisma ou valores históricos para angariar a adesão voluntária da outra parte – o poder político consegue concatenar em seu âmago elementos contidos nas duas formas de poder anteriores. Dessa forma, tanto o recurso à violência, traço peculiar do poder despótico (nesse caso o uso da força é previamente aceito e consentido pela sociedade), quanto o arcabouço legal, característico da autoridade, são instrumentos à disposição desse tipo de poder. Tendo em vista seu caráter híbrido e cambiante, o poder político não pode ser restringido às formas de poder pretéritas. Seu objetivo primeiro é garantir o bem comum, isto é, de ambas as partes envolvidas na relação, é essa forma de poder que dá ensejo para o estabelecimento do espaço político em sua essência (WEBER, 1982; CASTRO, 2005).

Em face do apresentado, Castro (2012) assevera que qualquer esboço intelectual que pretenda inquirir uma concepção mais precisa sobre o espaço político, deve ter em mente que o conceito em questão não se esgota na ideia de espaço político cunhada pela ciência política – locus privilegiado da peleja eleitoral – ou mesmo na noção de espaço público arraigada pela geografia, que enfatiza em demasia a substância desse espaço. Na ótica da autora, a geografia pode se apropriar da ideia de espaço político como uma dimensão social que apresenta ao menos três atributos imprescindíveis: a métrica, a escala e a substância. A métrica diz respeito à delimitação do campo funcional da política. Todo o conjunto regulatório que envolve a operacionalização da política, a materialização das normas e estatutos públicos deve ser mensurada a partir de uma métrica inteligível, que consiga precisar com rigor os limites do seu campo de atuação. Além disso, outro elemento tido como fundamental é a substância, que se traduz em sendo o teor da política aplicada. Em outras palavras, toda mobilização social que abarque as reivindicações políticas, os processos decisórios imbuídos em definir seu conteúdo propriamente dito, dizem respeito à substância desse espaço. Cabe acentuar, aliás, que tanto o atributo da métrica quanto o da substância podem ser concebidos em escalas variadas, tendo sempre em vista o recorte espacial e a abrangência do fenômeno político em questão (CASTRO, 2012).

Por conseguinte, Castro (2012) sinaliza que o espaço político carrega consigo outro traço privativo. Essa característica se refere ao atrito permanente entre os diferentes espaços dos fenômenos políticos. De outro modo, o espaço político não se esgota na territorialidade imposta pela política, os atores sociais são dotados da capacidade de forjar novas espacialidades e povoar espaços distintos. É justamente essa tensão gerada por interesses colidentes, manifestos nos territórios dos embates dos cambiantes fenômenos políticos, que permite distinguir o espaço político das outras formas de espaço, também objetos de estudo da geografia.

A aproximação teórica da ideia de espaço político fornece ensejo para pensar o referido conceito no bojo das transformações territoriais provenientes de políticas estatais, contexto no qual está inserido o projeto das UPPs.

1.2. Entre fragmentos e articulações, espaço urbano e dinâmicas territoriais

No item em questão, busca-se analisar determinados aspectos do processo de fragmentação do espaço urbano. Entende-se por fragmentação um fenômeno extremamente abrangente e intrincado, que vai muito além das formas convencionais de segregação residencial (SOUZA, 2008). Dentre as múltiplas facetas da fragmentação urbana, procura-se discutir concisamente algumas de suas expressões mais contundentes nas metrópoles brasileiras.

Ademais, investiga-se ainda as possibilidades de integração territorial dentro da cidade cindida. Concorda-se com Roberto Lobato Corrêa (2011), quando este destaca que a fragmentação produz uma inevitável e complexa articulação de diferentes pontos do espaço urbano. Partindo do princípio que fragmentação e integração não são conceitos estanques, busca-se avaliar as estratégias de integração territorial de certos grupos a partir de sua marginalização, ou seja, almeja-se entender como os moradores da periferia e das favelas lançam mão do improviso para auto-organizar seu espaço e construir sua identidade nesses territórios, propondo novos caminhos de integração.

1.2.1. Espaço urbano enquanto espaço fragmentado

Em seu estudo sobre a segregação residencial inscrita no espaço urbano, Corrêa destaca que a fragmentação pode ser manifestada de diferentes formas nas mais variadas sociedades:

> O espaço urbano caracteriza-se, em qualquer tipo de sociedade, por ser fragmentado, isto é, constituído por áreas distintas entre si no que diz respeito à gênese e dinâmica, conteúdo econômico e social, paisagem e arranjo espacial de suas formas. Essas áreas, por outro lado, são vivenciadas, percebidas e representadas de modo distinto pelos diferentes grupos sociais que vivem na cidade e fora dela. Há em realidade uma complexa fragmentação que é simultaneamente objetiva e (inter)subjetiva (CORRÊA, 2011, p.1).

Outro que se ocupa da temática da fragmentação urbana é Marcelo Lopes de Souza (2008). O autor cunha o termo "fragmentação tecido sociopolítico-espacial", referindo-se a partes da cidade que estão sobremaneira apartadas, de modo que quase nunca ou muito pouco se conectam, simbolizando verdadeiros fragmentos. Ainda sobre a natureza dessa fragmentação, cabe ressaltar que ela não deve ser concebida como algo absoluto, mas sim como um processo em curso, e como tal, possui suas exceções e pode se metamorfosear ao longo do tempo (SOUZA, 2008).

Na concepção de Corrêa (2011), a segregação residencial é parte essencial do processo de fragmentação, adquirindo formas variadas na constituição das cidades, como a autossegregação, a segregação imposta e a segregação induzida. O primeiro caso diz respeito ao isolamento voluntário de grupos sociais que podem arcar com o custo de residências fortificadas, primando pela segurança em detrimento do convívio social. No tocante aos outros dois casos, apesar de haver maior grau de semelhança, existem diferenciais importantes. A segregação imposta envolve aquelas pessoas que foram forçadas a viver estritamente em um dado local, sem ter opção de estabelecer residência em outras partes da cidade. Já em relação à segregação induzida, abrange-se o conjunto de indivíduos que ainda possui – mesmo que modicamente – um leque de locais possíveis onde possa fixar residência, limitado pelo valor da terra e das propriedades (CORRÊA, 2011).

Nesse sentido, cumpre assinalar que o medo e a sensação de insegurança também são fomentadores da segregação, podendo desencadear mudanças profundas nas cidades, tanto ao incentivar a reclusão voluntária de determinados grupos ou minorando os encontros públicos. O receio do "outro" também acentua a fragmentação do espaço urbano (SOUZA, 2008). Tanto de um modo como de outro, é possível vislumbrar o medo como importante agente

inibidor da prática social nas cidades, seja em maior ou menor grau, o sentimento de temor tem modificado o modo pelo qual as pessoas fazem uso do espaço urbano, alterando a forma e a significação desses espaços (CALDEIRA, 2000).

Caldeira (2000) utiliza o conceito de "fala do crime" para dar nome à força que a temática da violência possui de penetrar as conversas mais banais do cotidiano urbano. Segundo a autora, embora essas narrativas supostamente suscitem inconformismo com o problema, acabam por amplificar ainda mais o sentimento de risco e alimentar o temor introjetado no imaginário dos habitantes da cidade. Na ótica da autora, a fala do crime simplificaria de modo demasiado questões complexas, rotulando pessoas e lugares, contribuindo assim para aumentar a discriminação. Dentro dessa ótica, Joron (2006) vai batizar fenômeno semelhante de "espírito de violência". Para ele, os acontecimentos violentos invadem o cotidiano urbano e mudam radicalmente a rotina das pessoas, indicando novos costumes e formas de sociabilidade.

Já Certeau (1994) chama a atenção para o poder que as narrativas têm de afetar o itinerário espacial da população urbana no seu dia a dia. Os relatos criam espécies de mapas simbólicos das localidades, elencando com isso, áreas preferenciais para a circulação. Por outro lado, essas mesmas narrativas contribuem para criar roupagens preconceituosas de lugares específicos da cidade, geralmente áreas carentes, tidas como abrigo de meliantes, locais onde se justifica a ação coercitiva e às vezes até desproporcional das forças de segurança do Estado (Fortuna, 2011).

Destarte, considera-se a violência urbana e o sentimento de medo como elementos que podem afetar as relações sociais e redesenhar o espaço urbano, tendo no processo de autossegregação uma de suas manifestações mais claras (SOUZA, 2008). Quando se analisa mais detidamente o fenômeno da autossegregação, é possível notar que cada vez mais extratos da sociedade com razoável poder aquisitivo privam-se dos encontros públicos e escondem-se em enclaves fortificados, motivados em grande parte pelo clima de insegurança propalado no meio urbano.

Um dos sintomas mais tangíveis do receio crônico que assola muitos citadinos refere-se ao crescimento do ramo de atividades ligadas direta ou secundariamente ao setor de segurança privada, segmento que movimenta anualmente cifras assombrosas e também contribui para acentuar o fenômeno da segregação socioespacial. Na visão de Souza (1996), a autossegregação não é nada além de uma forma escapismo lastimável, onde a busca por segurança associada à sensação de status produzem imensos enclaves fortificados. Em não raros casos, os condomínios exclusivos das elites segregadas são dotados de redes comércio e

infraestrutura de causar inveja a muitos bairros, tudo isso tem como meta primordial evitar que os moradores tenham contato com o "mundo exterior".

De acordo com Souza (2008), mais recentemente o autoenclausuramento também vem sendo praticado por outras frações da população. Para o autor, cada vez mais bairros de cunho popular presenciam mudança na sua organização espacial em função adoção de atitudes segregadoras capitaneadas por parte da classe média baixa, seja através do uso de guaritas, cerramento de logradouros públicos ou até mesmo pela presença ostensiva de sentinelas particulares.

Outro fenômeno que tem ocorrido concomitantemente ao processo de autossegregação e está estreitamente a ele vinculado, diz respeito ao esvaziamento dos espaços públicos. O desconforto que a pauta da criminalidade violenta semeia nos centros urbanos fornece ensejo para o aprofundamento de novos processos discriminatórios. A privatização da segurança e a clausura de frações crescentes da população em redutos entrincheirados fornece ensejo não apenas para o evitamento dos encontros públicos, mas também para modificar o teor e a qualidade dos espaços coletivos (CALDEIRA, 2000).

Conforme indica Teresa Pires do Rio Caldeira, os novos modelos de condomínios fechados, sob a forma de cidadelas asiladas, definem tipos singulares de interações sociais e reinventam a gestão da diversidade social no universo das cidades. Embora o isolamento de estratos da classe média em áreas suburbanas de diversas metrópoles não represente um fenômeno recente, a novidade reside na construção de uma dinâmica segregacionista altamente colérica, que priva abertamente determinados grupos sociais de contatos indesejados, alocando os indivíduos de maior poder aquisitivo em verdadeiras redomas de concreto, simulacros incumbidos de recriar a própria ideia de espaço público. Contudo, esses novos "espaços coletivos", diferentemente dos convencionais, velam pela homogeneidade de seus frequentadores. Nesse caso, o convívio social se dá apenas entre indivíduos que possuam rendimentos capazes de custear tal capricho.

Na medida em que o autoenclausuramento aparta segmentos privilegiados da sociedade do convívio coletivo, os processos de segregação induzida e imposta estimulam o crescimento desordenado da cidade, principalmente de suas porções periféricas (KOWARIC, 1983). É justamente esse aumento da extensão urbana em suas áreas limítrofes, feito sem nenhum tipo de planejamento ou com muito pouco discernimento, uma das forças motrizes da fragmentação do tecido urbano. Dentro dessa conjuntura, os estratos da população que possuem menor poder aquisitivo e não podem arcar com o custo do terreno ou moradia dispõem fundamentalmente de duas opções: residir em bairros ou comunidades distantes na

periferia, ou ainda, no caso de cidades como o Rio de Janeiro, permanecer inserido nas áreas centrais vivendo em favelas.

Ao se debruçar sobre o crescimento da Grande São Paulo, Kowaric (1983) destaca como a feição confusa da expansão urbana pode ser vislumbrada por intermédio do desenho irregular e incongruente, que intercala vazios urbanos com áreas densamente ocupadas. O quadro exposto não é exclusividade da metrópole paulista, pelo contrário, replica-se em diversos centros urbanos do país. Para Regina Braga (1986 *apud* Santos, 2009), em seu processo de expansão descontrolada, a cidade absorve novos espaços e realimenta mecanismos de segregação com base no aumento do custo de vida, afastando os estratos mais pobres da população, tendo como produto a espoliação urbana.

Não é de hoje que o desenvolvimento das periferias chama a atenção de inúmeros pesquisadores. Em seu livro "A espoliação urbana", Lucio Kowaric (1983) relata o peso que a especulação imobiliária teve ao impulsionar a transição da população de baixa renda para áreas mais distantes dos núcleos urbanos da metrópole paulista. Nesse contexto, o autor salienta o fato de o poder público temporizar a adoção de mecanismos jurídicos que facilitariam a ordenação do solo nas cidades. Sendo assim, quando o Estado arregimentou-se legalmente para esse fim, boa parte do perfil urbano já estava estabelecido, muito em função da reserva de terrenos por grupos particulares.

Dentro dessa lógica desalinhada de crescimento das cidades, o segmento imobiliário deu prosseguimento à ocupação urbana, poupando grandes áreas adjacentes aos centros urbanos para valorizá-las. Por outro lado, faixas mais distantes permaneciam carentes de equipamentos públicos, acessíveis para os grupos menos favorecidos. O povoamento de novas porções da cidade não primou pelo planejamento, ficando a cargo da especulação do solo urbano, fenômeno este ainda consistente nos dias atuais, não apenas em São Paulo, mas em boa parte das cidades brasileiras. Assim sendo, conforme os novos núcleos urbanos forma-se e se dilatam, criam suas próprias periferias, aumentando a disparidade socioeconômica dessas áreas em relação às capitais (Kowaric, 1983).

Esse crescimento desregrado da cidade nas suas porções periféricas em meio à manutenção de dinâmicas especulativas acentua a complexidade da questão urbana, como afirma Milton Santos (2009). De acordo com o autor, a elaboração de políticas habitacionais em áreas longínquas, o manejamento irregular de loteamentos por atores particulares e a restruturação viária seletiva são fatores responsáveis pela concentração de equipamentos públicos em áreas restritas e consequente valoração desigual das feições urbanas.

Em consonância ao exposto, Santos (2009) salienta que a expansão dos eixos rodoviários vinculada a elementos institucionais acarreta dois resultados importantes: primeiramente ocorre a modificação do esqueleto urbano, através do estiramento da cidade conduzido pelas avenidas radiais, relativamente ajustadas ao perfil do relevo. Em compasso com a consolidação de aglomerados habitacionais na periferia, cresce também o pleito por melhorias públicas. Conforme endossa Manuel Lemes (1986 *apud* SANTOS, 2009), os chamados extensores urbanos – serviços de saneamento, oferta de água, energia elétrica, dentre outras benfeitorias públicas – não só conferem valores desiguais aos imóveis como também impelem o crescimento exacerbado da malha urbana, sempre auxiliados por dinâmicas especulativas. Assiste-se então a manutenção de vazios urbanos, que aguardam novos investimentos infraestruturais para se valorizar e prosseguir com o ciclo de crescimento das periferias.

Para Geisse (1981 *apud* SANTOS, 2009), o modelo de gestão dos transportes, o desequilíbrio de preços, refletido na valorização das áreas centrais e os problemas de provimento da periferia são fenômenos intimamente conectados. O crescimento horizontal sem planejamento associado ao baixo padrão de renda dos moradores e a segregação espacial das habitações inibe o estabelecimento de atividades comerciais de maior expressão nas áreas periféricas. Com isso, os moradores desses locais continuam sujeitos aos núcleos centrais, seja para encontrar trabalho ou fornecimento de serviços.

Apesar de toda sorte de problemas que historicamente tangenciam a rotina dos moradores dessas áreas, a realidade das periferias vem mudando significativamente. Em verdade, a periferia urbana de hoje é bem mais heterogênea, muito em função da luta e conquistas dos moradores locais, na busca pela articulação efetiva de seus territórios, e são justamente algumas dessas estratégias de integração que serão perscrutadas na parte vindoura.

1.2.2 Caminhos da integração

Partindo-se da premissa de que é possível identificar nas principais metrópoles brasileiras sintomas visíveis de espaços urbanos cada vez mais fragmentados, também é verdade que nesses espaços podem ser costurados novos canais de articulação, como formas de resistência e oposição às dinâmicas segregadoras.

A tônica do desenvolvimento de muitas periferias pobres do Brasil espelha bem o mosaico assinalado, no qual boa parte das melhorias conquistadas devem-se a proatividade,

esmero e poder criativo de seus moradores. É sabido que a iniciativa das populações locais tem papel fundamental no processo de articulação territorial dessas áreas. Quando esses moradores organizam-se politicamente, autoconstroem seus espaços, solidificam laços identitários ou reivindicam benfeitorias, contribuem para estruturar física e simbolicamente tais espaços, criando novos caminhos de integração.

Em sua obra "Cidadania Insurgente", James Holston (2013) analisa o crescimento das periferias paulistas nas últimas décadas à luz do engajamento dos moradores locais na busca pela integração plena desses territórios. O autor trata a formação histórica da cidadania brasileira como peculiar, embora em princípio fosse ubiquamente integradora na incorporação nacional, tornou-se extremamente desigual na distribuição de direitos. De outro modo, a cidadania brasileira tradicionalmente é caracterizada por aplainar as diferenças sociais no que concerne à afiliação nacional, em contrapartida, legitima parte dessas diferenças no momento da partilha desigual dos direitos para os cidadãos. É esse modelo de cidadania diferenciada que Holston vai chamar de "entrincheiramento".

De acordo com o autor em questão, é justamente a solidificação das periferias paulistas nos anos 1970 que vai desencadear o surgimento de uma nova cidadania, contrapondo o modelo vigente. "O desenvolvimento das periferias urbanas autoconstruídas resultou, assim, num confronto entre duas cidadanias, uma insurgente e outra entrincheirada" (HOLSTON, 2013, p.28).

Para Holston, o avanço do poder de compra dessa população na década anterior desencadeou duas transformações importantes, intimamente vinculadas ao desenvolvimento da cidadania insurgente. A primeira possuiu um traço identitário. No momento em que esses moradores adquiriram condições de construir e equipar minimamente suas residências tornaram-se efetivamente "produtores e consumidores da vida urbana". Nesse contexto, a periferia começou a ganhar contornos mais heterogêneos, a individualidade de cada família passou a ser externada também na fisionomia das construções e na variedade dos produtos comprados. Com isso, a construção dessa identidade fortaleceu o sentimento de pertencimento, abrindo caminho para novas transformações.

A segunda transformação refere-se à esfera jurídica. Conforme assevera Holston (2013):

> A nova subjetividade das classes trabalhadoras como produtoras e consumidoras da vida urbana respaldou a exigência de novos direitos, direitos de contribuidor à cidade, como os defino. Tais direitos incluem novas proteções ao consumidor, que se tornaram um importante componente civil da cidadania nos anos 1990. Mas seu significado é muito mais abrangente: eles constituem uma alternativa real ao tipo de

> privilégio que tem sido há séculos o regime de cidadania brutalmente desigual do Brasil (HOLSTON, 2013, p.27).

Conforme aponta Castro (2011), ao longo da história, dificilmente o senso de percepção dos governantes conseguiu antecipar a gravidade da questão habitacional antes do problema assumir uma forma mais preocupante. Para Holston (2013), o desenvolvimento e modernização dos centros urbanos compeliram os grupos mais pobres a se fixarem nas periferias urbanas. Incialmente, essas periferias estabeleceram-se em uma conjuntura de precariedade e, em não raros casos, ilegalidade. Nesse cenário de contingências, os moradores locais tiveram de edificar suas moradias e se auto-organizar para auferir serviços públicos primários. Além disso, passaram também por sucessivas contendas para assegurar a propriedade dos imóveis. A conquista da urbanização em muitas dessas áreas é um bom exemplo de como iniciativas autônomas podem ampliar as perspectivas de desenvolvimento nas periferias urbanas.

A partir do instante que se apropriam de novos direitos políticos, constroem ou modificam suas residências, concebem novos canais de participação e tornam-se consumidores em potencial, esses habitantes reivindicam seu direito à cidade.

> Por meio da autoconstrução, as classes trabalhadoras transformaram as regiões longínquas dos anos 1940 nas periferias densamente habitadas, socialmente organizadas e urbanizadas dos anos 1990 em todas as principais cidades brasileiras. Elas as tornaram não apenas seu principal espaço residencial dentro das regiões urbanas do Brasil, como também um novo tipo de espaço político e simbólico na geografia nacional do país (HOLSTON, 2013, p.33).

No tópico seguinte analisa-se o caso de algumas favelas cariocas, e busca-se avaliar mais especificamente como o papel gestor das associações de moradores e a organização política dos moradores locais podem favorecer a integração desses territórios à cidade formal.

1.2.3 Favelas e integração

Conceber a realidade das favelas nos dias de hoje não é um exercício tão simples quanto possa aparentar. A tarefa em questão requer uma boa dose de sensibilidade para entrever um pouco da riqueza de formas e conexões que conformam esse tipo de espaço. Para Valladares (2000, *apud* LEITÃO, 2012), ao contrário do que costuma se imaginar, analisar a favela é pensar em diversidade, inclusive quando se leva em consideração a forma de

utilização do solo. Deve-se superar a noção superficial de que as favelas destinam-se essencialmente à habitação, pois atualmente existe um segmento destacado de bens e serviços nessas áreas, principalmente nas comunidades de maior porte, que abrigam amplos contingentes de consumidores fixos com enorme carência de produtos e serviços.

Ademais, qualquer análise rasa sobre a temática das favelas corre o risco de obscurecer a complexa trama de relações que conformam esse tipo de espaço, inclusive o modo como as comunidades são vistas pelos diferentes segmentos da sociedade. De acordo com Ignez Barretto (2011), os moradores das favelas convivem paralelamente com a ideia de possessão e de não pertencimento. Enquanto lugar de vivência e memórias, são nessas comunidades que constroem seus vínculos identitários, ratificando o sentimento de posse arraigado em seu âmago. Em contrapartida, o senso de não pertencimento circunda seu imaginário. A precariedade dos serviços e a debilidade das habitações, somados à ausência de amparo legal, não permitem que moradores de muitas comunidades deem-se ao luxo de se considerar parte permanente desses territórios.

O cotidiano dos habitantes das comunidades sugere a todo o momento novos desafios. Conforme destaca Castro (2011), o dia a dia das favelas demanda um comportamento aguerrido por parte de seus habitantes, não apenas pela fragilidade de sua condição de vida, mas principalmente pelo constante sopro de incerteza que turva suas perspectivas de futuro. Nesse sentido, cada dia é um novo momento de negociação de direitos e reconfiguração das relações sociais.

> Na favela a lei é outra, portanto um desafio para a ordem institucional [...] na precariedade da vida na favela, a diferença fundamental está nisso mesmo, pois o direito do asfalto não sobe o morro, criando uma duplicidade permanente de situações para os homens e mulheres que transitam entre essas duas realidades, deles se exigindo um elevado poder de improvisação e adaptação (CASTRO, 2011, p 27).

Dentre os diversos desafios que tangenciam a rotina dos moradores locais, a problemática do direito à propriedade é, sem dúvida, item crucial. Na ótica de Castro (2011), conquanto muitos ainda considerem um sonho distante, erigir o estandarte da casa própria e assegurar sua regularização é, sem dúvida, anelo de qualquer morador de favela, embora este nem sempre tenha ciência dos instrumentos que estão a sua disposição para reclamar tal benesse. Os moradores que ainda podem custear seus impostos enxergam a chance de – pelo menos de alguma forma – respaldar-se juridicamente contra o espectro da remoção (GONÇALVES, 2012).

No entanto, algumas experiências recentes parecem assinalar vestígios de como mudar o cenário em curso. Um bom exemplo é o Projeto Cantagalo, encabeçado pelo Instituto Atlântico (entidade sem fins lucrativos) e com o apoio de escritórios de advocacia conceituados[6], o Projeto, concebido em 2009, teve como meta principal a regularização fundiária da favela homônima localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro (CASTRO, 2011).

O primeiro passo da iniciativa foi o mapeamento da comunidade, resultando na identificação de 1.456 propriedades. Posteriormente, pleiteou-se junto ao governo a alteração da Constituição Estadual, viabilizando a outorga de títulos em situações nas quais a finalidade era a normatização fundiária, conseguindo com isso disponibilizar 44 títulos definitivos de propriedade[7]. Adicionalmente, elaborou-se uma Ação de Usucapião Especial Coletiva, algo impensado até aquele momento, abrindo ensejo para a regularização de centenas de casas (CASTRO, 2009)[8].

Sem embargo, o referido autor destaca que o grande diferencial do Projeto residiu na participação popular, tendo em vista que a comunidade não só aprovou como também ajudou a nortear os rumos do programa. Castro (2009) relata que inicialmente os moradores locais mostraram-se esquivos frente ao risco de não poderem arcar com o custo dos novos impostos provenientes da regularização. Após serem informados sobre a exequibilidade de se trabalhar com tarifas sociais, mais condizentes com sua realidade, os mesmos começaram gradativamente a apoiar o projeto. Outro ponto positivo foi a retomada do jornal comunitário "Canto do Galo". O periódico, formatado por lideranças locais, também contribuiu para atestar a lisura do projeto. Além disso, o autor aponta o envolvimento de Luiz Bezerra – presidente da Associação Nossa Senhora de Fátima do Cantagalo, principal corpo associativo da favela – como essencial para a consecução da empreitada. Para Castro (2011), é inegável que o gatilho e ao mesmo tempo principal trunfo do projeto foi incutir na população local o marco que a titulação definitiva da propriedade representaria em suas vidas, fazendo com que todos comprassem a ideia de lutar pela regularização habitacional. A participação efetiva da população local mostrou-se um instrumento de integração territorial mais eficaz do que qualquer delineamento de planejadores urbanísticos.

Nas comunidades onde a regularização fundiária ainda está longe de ser uma realidade tangível, as associações de moradores despontam importantes órgãos gestores das transações

[6] Souza, Cescon, Barrieu & Flesch - Advogados. Gorayeb, Mitchell, Castro & Pereira Costa – Advogados associados.
[7] Jornal o Globo Online: Disponível em <oglobo.globo.com/rio/projeto-garante-titulos-de-propriedade-no-cantagalo-3494731#ixzz3B9BbZ4As>. Acesso em: 14/07/2014.
[8] No presente momento a referida ação ainda está em curso aguardando aprovação legal.

imobiliárias, atribuindo às propriedades um caráter "legal" dentro da lógica interna de cada favela. Vale ressaltar que, na ausência de regulações jurídicas formais sobre a disposição e uso dos imóveis, esse papel administrador das associações é mais comum do que aparenta. Deve-se destacar ainda que as atribuições das associações costumam ir muito além da organização fundiária. Nesse contexto, as associações de moradores despontam frequentemente como órgãos gestores desses territórios, não apenas pela aptidão em identificar de perto as demandas locais, mas especialmente por fazer parte da mesma configuração comunitária (CORRÊA, 2012).

Retomando a questão da gestão das propriedades nas favelas, Magalhães (2012) dedica atenção especial ao estudo dos denominados "sistemas de formalização da propriedade". Em sua pesquisa empírica na favela carioca do Parque Royal, o autor concentra sua análise no sistema de formalização que julga mais relevante, o sistema gerido e controlado pela Associação de Moradores local, constituindo o principal meio de referendar a obtenção do imóvel. Na ótica de Magalhães:

> Tais sistemas configuram, também, modos pelos quais as aquisições de imóveis se tornam reconhecidas e legitimadas, constituindo critérios pelos quais uma determinada aquisição – e qualquer uma delas – pode ser considerada como validamente realizada, podendo ser conhecida por qualquer pessoa ou, ao menos podendo ser arguida em face de quem quer que seja, isto é, adquirindo publicidade. Assim os sistemas de formalização a que aqui aludimos desempenham três funções simultâneas: a de registro (ou documentação), a de legitimação (ou reconhecimento) e a de publicidade (ou conhecimento geral). (MAGALHÃES, 2012, p. 280).

Conforme endossa Cláudia Franco Corrêa (2012), a dificuldade de se obter o direito de propriedade é um problema crônico em várias cidades do país. Não obstante os entraves burocráticos que procrastinam a aquisição do título, existe ainda o problema do alto custo financeiro requerido para efetivar a operação, motivando com isso, muitas pessoas a enxergarem na ocupação irregular uma opção mais acessível. O instrumento utilizado para dar um valor minimamente legal à aquisição de propriedade na maioria das favelas – pelo menos de modo figurativo – é a inscrição dessas transações imobiliárias na Associação de Moradores. Consequentemente, passa então a haver uma distinção de propriedades no interior das próprias comunidades, os imóveis detentores do registro da associação passam a ser mais valorizados em detrimento das construções que não dispõem de igual prerrogativa (CORRÊA, 2012). No que concerne às relações imobiliárias locais, Corrêa (2012) chama atenção para um corriqueiro modo de obtenção de propriedade que vem ganhando cada vez mais espaço no contexto das favelas cariocas. O chamado "direito de laje":

> Uma das modalidades de aquisição de moradia é o "direito de laje", categoria que bem exemplifica a apropriação de bem imóvel em posição verticalizada, também sem previsão no ordenamento jurídico pátrio. Pois decorre da plena ocupação horizontal de moradias primitivas, constituídas sobre o solo, na superfície terrestre. (CORRÊA 2012, p. 317).

Para o autor, o "direito de laje" pode tomar formas variadas. A mais habitual acontece no momento em que um morador concede a outro indivíduo, mediante venda, a autorização para erguer uma nova residência sobre sua laje. Outro formato corriqueiro ocorre quando o futuro detentor da habitação negocia sua laje antes mesmo que sua casa esteja terminada. Uma das consequências desse modelo é conferir novo aspecto à fisionomia arquitetônica das favelas onde é praticado. Nesse sentido, existe a tendência de verticalização das casas, lembrando edifícios de pequeno porte. De acordo com Gonçalves (2012), a plasticidade das formas de edificação possibilitou o amalgamento de várias gerações no mesmo espaço, viabilizado pelo prolongamento das residências por meio das lajes ou aposentos extras, conhecidos genericamente como "puxadinhos". Na ótica de Corrêa (2012), diante da inconsistência da atuação do poder público em muitas favelas, o direito da laje é reflexo da autonomia e inventividade dos habitantes da favela para suprir suas demandas primárias, contrariando o estereótipo da vitimização, que considera os habitantes desses espaços incapazes de tomar iniciativas desse porte por conta própria.

Em boa parte das situações, a verticalização das construções gera retorno financeiro para os proprietários através do aluguel dos imóveis, ou pelo menos parte deles, alimentando significativamente a economia local. Embora não esteja amparado formalmente pelas normas legais, o "direito de laje" é avalizado pelo corpo comunitário e constitui importante meio de aquisição de moradia (CORRÊA, 2012). Além disso, também pode representar um instrumento valioso de integração das favelas com as áreas formais da cidade. Em primeiro lugar, essa integração apresenta um caráter simbólico. Esse direito de acesso à moradia legitimado intrinsecamente enrijece vínculo identitário e solidifica o pacto social intracomunitário. Em segundo lugar, possibilita uma maior integração física com os moradores do "asfalto", ampliando as opções de estadia para visitantes de áreas próximas ou turistas de outras localidades. Nas palavras de Martins:

> Dessa sorte, ao criarem um contexto de consumo imobiliário, derivativa de consistente inventividade, manifestam alternativas de integração social, reconstruindo o tecido social rompido, regenerando rapidamente aquilo que falta para situar-se interpretativamente na realidade que lhe parece empurrá-los para fora. (MARTINS *apud* CORRÊA, 2012, p.324).

Por último, deve-se salientar que apesar de todo mérito das iniciativas locais, é inegável que a ação consciente do poder público continua sendo indispensável para consolidar o processo de integração desses territórios, ainda mais quando este reconhece e atua em sintonia com as demandas dos habitantes locais. Conforme destaca Luiz José Sombra (2011, p. 107): "na medida em que o direito empodera os cidadãos antes marginalizados, a população integrada ao estado de direito responde legitimando a fonte maior de poder, que é o governo". No entanto, é necessário que essa transição da lógica informal para a tutela efetiva do Estado seja feita de forma progressiva, respeitando o tempo de adaptação dos moradores, tendo o cuidado necessário para não queimar etapas. Posto isso, uma pergunta parece pertinente nesse momento. Que pontos em comum guardam os processos de autoconstrução das moradias, conquista do título de propriedade e o direito de laje?

Todos esses fenômenos representam importantes mecanismos de integração territorial de áreas tradicionalmente marginalizadas, sobretudo porque iniciativas desse teor carregam como pano de fundo uma conquista ainda mais importante: trata-se do poder político auferido pelos moradores, ampliando assim sua capacidade de interferência no pleito por novos direitos e benfeitorias (CASTRO, 2011). Desse modo, a maturação dessa consciência cidadã é parte vital de qualquer projeto integrador que almeje lograr êxito dentro das favelas cariocas.

1.3. Políticas públicas e território

Antes de avaliar os atributos e traços distintivos da política de pacificação, cumpre situar minimamente alguns dos elementos envolvidos na ideia de política pública. Dentre as diversas roupagens que o conceito pode assumir, algumas vertentes importantes merecem ser frisadas.

De acordo com Celina Souza (2007), inúmeras definições centram sua análise no papel da política pública enquanto sanadora de problemas, endossando o caráter normativo e racional dessas políticas. Por outro lado, críticos dessas abordagens questionam o desinteresse desses estudos com o que seria o âmago da política pública, ou seja, uma arena de idealizações e embates. Devido ao fato de dedicarem atenção demasiada na função dos governos, essas linhas teóricas deixariam escapar seu caráter intrincado e as limitações que margeiam seu espaço de manobra. Além disso, essas definições tenderiam a perder de vista as oportunidades de parceria entre governos e outros entes sociais.

A despeito das desavenças conceituais que vertebram a ideia de política pública, é possível entrever certos pontos de convergência. Normalmente, as concepções de políticas públicas possuem um olhar abrangente do assunto, de modo que o conjunto é mais relevante que a unidade. Sendo assim, o funcionamento das instituições, administração das vontades, as ideias aventadas e o papel dos indivíduos são fatores que não costumam ser desprezados, embora existam divergências sobre o peso real de cada elemento (SOUZA, 2007).

Já para Dye (*apud* Souza, 2007), política pública deve ser vislumbrada como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Nesse sentido, Souza (2007) procura condensar o conceito na forma de uma área do conhecimento que objetiva colocar o governo em ação e/ou mensurar sua atividade, inserindo mudanças na rota ou conteúdo dessas ações sempre que necessário. Assim sendo, fica patente no corpo das definições sobre o conceito a análise do modo de agir do governo, bem como o rebatimento de suas ações sobre a sociedade.

Na concepção da referida autora, pressupondo que a política pública é uma área do conhecimento que apresenta uma natureza holística, tem-se como resultado dois desdobramentos importantes. A primeira consequência é que esse campo pode ser objeto de diversas disciplinas, áreas do saber e construções teóricas, extrapolando o domínio da ciência política. O segundo ponto refere-se ao fato de que o traço abrangente dessa área não representa nenhum tipo de fragilidade conceitual ou incoerência metodológica, mas se trata de um campo que acomoda diferentes perspectivas analíticas.

A riqueza e as minúcias que envolvem o conceito de política pública podem ser evidenciadas nas palavras da autora:

> Campo do conhecimento que busca que busca integrar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implementação das políticas públicas, focalizando seja seu processo, seja seus resultados [...] o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político e à sociedade política, no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2007, p. 83).

Nesse contexto, Martin Jones (2004, p. 165) chama a atenção para a dimensão socioespacial que deve ser levada em consideração, não apenas na aplicação efetiva das políticas públicas, mas na própria concepção das mesmas: "Política pública não é apenas política, gera também impactos profundos na sociedade através da construção de relações

socioespaciais. De fato, as duas esferas estão articuladas – a social e a política, reforçando-se e sendo construídas mutuamente”[9].

Em consonância ao exposto, Martin (2001) ressalta como o fator localização pode ser um item crucial na definição do êxito ou revés de determinada política pública, tanto em escalas mais amplas quanto em contextos eminentemente locais, na ótica do autor:

> A importância da diferença geográfica, contudo, não reside apenas no fato desta poder revelar os contraditórios, ambíguos, e desiguais impactos das políticas públicas de grande escala, mas por ela também oferecer campo e oportunidade para pensar políticas e intervenções que respondam explicitamente e incorporem essa diferença. A maioria dos Estados operam claramente políticas espaciais de uma forma ou de outra, por exemplo, programas que objetivam revitalização urbana, desenvolvimento regional e recuperação ambiental local. Políticas que podem funcionar em uma área não necessariamente terão êxito em outra. A partir de demandas específicas locais, devem ser construídas políticas que atendam esses interesses, de modo que reflitam as condições particulares, limitações e possibilidades de áreas individuais e grupos sociais. Em outras palavras, o contexto local importa na formação e na prática das políticas (MARTIN, 2001, p. 204) [10].

No próximo capítulo destina-se atenção especial ao estudo das Unidades de Polícia Pacificadora e seus desdobramentos sobre os territórios pacificados.

---

[9] *“Public policy is not just political; it also has profound impacts on society by framing socio-spatial relations. Indeed, the two go hand in hand – the social and the political are mutually reinforcing, constructed and embedded in each other.”*

[10] “*The importance of geographical difference, however, is not merely that it can reveal the contradictory, ambiguous, unintended and unequal impacts of macro-level public policy, but that it also offers scope and opportunity to devise policies and intervencions which explicitly respond to and incorporate such difference. Most states operate explicitly spatial policies of one sort of another, for example targeted programmes of urban regeneration, regional development and local environmental reclamation. [...] Policies that may work in one area do not necessary work in another. Local specificity needs to be built into policies of this sort to reflect the particular conditions, constraints and possibilities of individual areas and social groups within them. In other words, local context matters in the formation and practice of policy*”.

2. UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

2.1. Breve Histórico de políticas públicas nas favelas cariocas

O projeto de implementação das Unidades de Política Pacificadora (UPPs) não pode ser apreendido de modo isolado. A aludida política de segurança se enquadra no bojo de uma série de intervenções do Estado nas favelas cariocas no transcorrer das décadas. Desde o início do século passado, o poder público procura se fazer presente nessas áreas – mas costuma enfrentar dificuldades – seja por conta da descontinuidade de suas ações ou mesmo por dificuldade de acessar determinados territórios.

É sabido que a atuação da administração pública nas favelas da cidade sempre foi marcada por calorosos debates e não raras controvérsias acerca das políticas fomentadas em tais espaços. As tradicionais lacunas deixadas pela escassez de serviços públicos somadas ao crivo preconceituoso lançado sobre os habitantes dos morros contribuíram para acentuar ainda mais as tensões que envolvem a conturbada relação entre o Estado e as comunidades. Para Sonia Fleury (2012), o aumento exponencial dos aglomerados urbanos informais em níveis bem acima do conjunto da cidade formal dificultou que a oferta de serviços caminhasse no mesmo compasso. Como consequência, historicamente seus habitantes tiveram de recorrer ao improviso e criatividade para se autoestruturar, buscando conferir visibilidade as suas aspirações sociais e fortalecer seu campo de ação política.

As primeiras décadas do século XX são um período emblemático para as favelas cariocas, não apenas pela sua recém “descoberta” pelos entes públicos, mas especialmente pelo tom inquisitório das ações do Estado para com esses espaços, tratados como lugares hostis, que deveriam desvanecer.

Residir nas favelas representava uma alternativa interessante para muitos trabalhadores superarem suas dificuldades rotineiras. A praticidade no deslocamento para o local de trabalho ou no acesso a serviços, a atmosfera de solidariedade no trato diário entre os moradores e principalmente a ausência de gastos com aluguéis ou impostos foram fatores decisivos na orientação de sua escolha. Era lugar comum no imaginário social considerar os habitantes dessas construções inacabadas um risco em potencial. Temia-se que a qualquer momento esses moradores poderiam querer dar um basta a sua dura realidade de vida e se rebelar contra o restante da população. Julgava-se que as favelas eram espaços que destoavam do tipo de cidade desejada, aquela tida como “comum”. Essa visão estereotipada era reforçada por pesquisadores da época, com o intuito de avalizar projetos de remoção (PERLMAN, 2012). No mosaico em tela, a preocupação do Governo passa a ser evitar o espraiamento

dessas novas modalidades de habitação, como afirma Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

> O fechamento dos cortiços (1891) aliado à abolição da escravatura, ao crescimento da migração entre campo e cidade, a partir do fim do século XIX o problema da moradia popular se desloca da forma – o cortiço (com ênfase nas condições de higiene e salubridade) – para o lugar, com a ocupação dos morros da Providência e de Santo Antônio. Se antes os obstáculos eram os cortiços, agora a favela se impunha como centro da dificuldade (RIBEIRO, 2012, p. 334).

A primeira menção oficial sobre favelas da cidade remete ao Código de Obras de 1937. O documento previa a fiscalização e supressão desses espaços, com vistas a impedir que novas habitações fossem erigidas, pois as mesmas eram vislumbradas como graves anomalias. A própria imprensa da época principiava rotular tais espaços como "lepras da esthetica", dado o teor de aversão das políticas higienistas e da engenharia reformista, de modo que esta última não se ocupava apenas de dar conta das questões estritamente técnicas, mas ambicionava interpretar e solucionar os problemas sociais vigentes (VALLADARES, 2000).

Conforme aponta Marcelo Baumann Burgos (1999), o Código de 37 deu ensejo para a concretização do projeto dos parques proletários nos anos 40. Nas palavras do autor:

> A "descoberta" do problema favela pelo poder público não surge de uma postulação de seus moradores, mas sim do incômodo que causava à urbanidade da cidade, o que explica o sentido do programa de construção dos parques proletários, que têm por finalidade resolver o problema das condições insalubres das franjas do Centro da cidade, além de permitir a conquista de novas áreas para a expansão urbana (BURGOS, 1999, p.27).

Contudo, a nova experiência dos parques proletários revelou-se ainda distante do discurso fomentado pelas autoridades públicas. A ideia era que o montante inicial de moradores deslocados para os parques no começo dos anos 40 (em torno de quatro mil pessoas, alocadas nos parques da Gávea, Leblon e Caju) pudesse retornar para as áreas no entorno de seu local de origem assim que esses locais estivessem devidamente urbanizados. Tempos mais tarde a decantada urbanização acabou não vingando e os habitantes permaneceram nos parques por muitos anos, até boa parte deles serem forçados a sair pela valorização dos imóveis. Em outros casos, esses parques assumiam o aspecto de novas favelas e a tentativa de esvaziar os espaços tornava-se ainda mais penosa (BURGOS, 1999; GONÇALVES, 2012).

Na visão de Rafael Soares Gonçalves, a despeito do parecer negativo sobre as favelas, acenado pelo código de obras e dos revezes obtidos na experiência dos parques proletários, as políticas públicas destinadas às favelas nas décadas de 40 e 50 não configuraram uma clara oposição a manutenção desses espaços, tampouco garantiram seu reconhecimento formal. De acordo com Burgos, uma das consequências positivas da experiência dos parques proletários, apesar de incipiente, foi criar elos de comunicação entre o Governo e a população das comunidades, abrindo precedentes para o advento das primeiras organizações de moradores, cuja pauta principal era impedir a disseminação dos parques.

Nesse contexto, em 1945 surgem as primeiras comissões de moradores, que além de contestar a remoção dos habitantes das favelas, posteriormente passariam a reivindicar a resolução das suas demandas sociais, sobretudo aquelas vinculadas à carência infraestrutural de suas habitações. Na ótica de Burgos (1999), trata-se de um momento importante na luta dos moradores das favelas cariocas, que passaram a se articular como atores políticos, embora os entraves da Constituição de 1946 ainda cerceassem o voto dos analfabetos, afastando o grosso desse grupo da disputa política.

Não obstante, a estruturação cada vez mais sólida das organizações comunitárias, pressionou o poder público a lançar um olhar mais sóbrio sobre as privações existentes nos morros da cidade. Em 1946, por meio da associação entre prefeitura e Arquidiocese do Rio de Janeiro, surge a Fundação Leão XIII. Imbuída de um viés assistencialista, a Fundação foi responsável por implantar os primeiros investimentos infraestruturais em algumas favelas da cidade. Serviços como água, luz e esgoto, além da construção de centros sociais nortearam a sua atuação em determinadas comunidades (Burgos, 1999). A partir desse momento, novos atores participam da disputa velada pelo controle de influências nas comunidades cariocas:

> O fim da ditadura Vargas (1945) marca o início da "guerra fria" nas favelas e nos parques proletários, com três forças envolvidas: a Igreja, através da fundação Leão XIII, a Prefeitura do Rio e o PCB (Partido Comunista Brasileiro), interessado na organização social e na massa de manobra política dos habitantes das favelas (SOMBRA, 2011, p. 99).

A preocupação crescente da administração pública em adquirir informações confiáveis sobre os aglomerados fica evidente com a criação do primeiro Censo das Favelas em 1949. A importância do Censo justifica-se por este ter sido o primeiro instrumento a propiciar uma avaliação mais consistente sobre o perfil desses moradores, bem como seu padrão de vida e condições habitacionais.

Nos anos 50, a estratégia seletiva de contenção das favelas por parte da prefeitura ficava mais evidente. As favelas inseridas nas áreas centrais da cidade normalmente apresentavam feições minguadas, muito em função dos obstáculos impostos pelos entes públicos para edificação de casas de alvenaria nesses locais, um exemplo seria a necessidade de os moradores rubricarem um documento assumindo os riscos em caso de futuras remoções, isentando a prefeitura de eventuais obrigações. Em contraste, as comunidades do subúrbio eram bem mais encorpadas, sendo comum encontrar muitas construções de alvenaria, justificadas pela ausência de regulações mais rígidas em tais localidades. Boa parte dessas ações com vistas a impedir o prolongamento das favelas, conservando seu estado incipiente, ainda refletia o ranço higienista, cristalizado no início do século passado, que pretendia naturalizar o caráter débil das estalagens para induzir o abandono de seus moradores (GONÇALVES, 2012).

Em 1957, cria-se a Companhia de Habitação Popular (COHAB), que objetivava erguer uma série de conjuntos habitacionais para alocar as populações de baixa renda, possibilitando com isso a extinção de algumas favelas. Todavia, o projeto acabou esbarrando na resistência dos moradores, que se tornou ainda maior com a fundação da Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) no ano de 1963. Com o apoio da FAFEG, a cidade assistiu a um crescimento considerável das favelas naquele período (BURGOS, 1999; OST 2012).

O período entre 1968–1975 é marcado por embates atrozes pelo rumo das favelas. Dentro da conjuntura do regime militar cria-se em 1968 a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM). Esta organização possuía a intensão manifesta de acabar com as favelas da cidade. Todavia, os habitantes locais não recuaram na luta pelos seus direitos. O abrandamento do regime militar depois de 1975, fez com que a política de remoção ficasse em segundo plano e o discurso agora pairava em torno das propostas de integrar o território das favelas ao restante da cidade (OST, 2012).

A favela dos anos 80 diverge bastante em sua forma e composição social em relação às décadas anteriores. Segundo Rezende (1995 *apud* LEITÃO, 2012), a consolidação da denominada “nova favela” passa pela chegada de extratos da classe média baixa ou em declínio, motivados em sua maioria por quadros de desemprego e aumento do custo de vida. O perfil diferenciado desses novos moradores foi refletido também na oferta de serviços dentro desses espaços, de modo que as favelas mais bem estruturadas podiam contar até com agências bancárias.

Contudo, a crise econômica brasileira deflagrada nessa década refreou boa parte das políticas assistencialistas da época, afetando consequentemente diversos projetos de intervenção nas favelas. A redução no padrão de renda da população e o término de diversos programas que subsidiavam a aquisição da casa própria, incluindo o BNH (Banco Nacional de Habitação) foram fatores que impulsionaram o crescimento desordenado das favelas (SOMBRA, 2011). Conforme relata o referido autor, no primeiro Encontro Estadual das Favelas, organizado em 1981 pela Federação das Associações das Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faferj), foram aventadas ideias interessantes; o envolvimento da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) na criação e distribuição de redes de esgotos nas comunidades; da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), através do recolhimento periódico de lixo; também foram cogitados projetos de urbanização e legitimação do direito à propriedade dos moradores. Alguns desses intentos voltariam à tona anos depois com novas políticas integracionistas.

No primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986), um contingente mais expressivo de moradores passa a experimentar obras de saneamento básico em suas comunidades. Nesse período, programas de acesso à energia elétrica e coleta de lixo foram fomentados em escala mais robusta, além disso, projetos de regularização fundiária e integração começariam a figurar na pauta das favelas do Rio. Conforme assevera Mariana Cavalcanti (2009):

> A história da mudança de paradigma das políticas governamentais calcadas na remoção para programas que visam à "integração" da favela à cidade dita "formal" torna-se a história da passagem do "barraco" de estuque para a "casa" de alvenaria (CAVALCANTI, 2009, p. 73).

Com efeito, é também nos anos 80 que a problemática das favelas se torna mais melindrosa, novos atores ascendem e complexificam as relações no seio das comunidades. Apesar do olhar mais inclusivo da nova Constituição sobre a problemática das favelas, essa década foi marcada também pelo avigoramento da violência, circunstância que acabou arrefecendo o ímpeto da atuação do poder público nesses espaços (RIBEIRO, 2012). A reconfiguração desses territórios foi regida pela participação mais ativa dos banqueiros do jogo do bicho e pelos traficantes de drogas, especialmente estes últimos, que vieram a gozar em certas ocasiões de arsenais invejáveis, financiados pela disseminação da cocaína na cidade. Arruda (2010 *apud* BICALHO, 2012). O aumento da força bélica e da violência imposta pelos traficantes alvoroçou a mídia e progressivamente vários segmentos societários, implicando numa associação quase direta entre favelados e criminosos. Esse conjunto de fatores demandou uma resposta contundente das forças de segurança, que replicaram com

incursões policiais não menos violentas às favelas cariocas. Diante do quadro em tela, assistiu-se a multiplicação de baixas fatais nas guerras rotineiras envolvendo policiais e tráfico. Adicionalmente, o número de vítimas inocentes nos confrontos passou a ser visto por parte da sociedade como algo inevitável, naturalizando o uso desmedido da força como necessário na luta contra a expansão do crime (SILVA, 2010).

Os anos 90 são marcados por uma mudança mais incisiva na pauta das políticas públicas direcionadas às favelas cariocas. O discurso de integração ganha corpo, agora carregado de um forte viés social, abre-se caminho para a implementação de projetos sociais de grande porte. Após 1992, o governo Brizola promove uma inflexão da sua linha de atuação nas favelas, presencia-se nesse período a redução de intervenções policiais agressivas, além de avanços no aporte infraestrutural das comunidades. Esse momento também inaugura a participação sólida das ONGs, que abraçaram o temário dos morros da cidade, elencando majoritariamente a valorização cultural como vetor de integração social nesses locais. O advento do Plano Diretor da Cidade, ainda em 1992, também concorreu para que os territórios informais fossem beneficiados pelo poder público (FLEURY, 2012). O Plano reconheceu a favela como território que não poderia ser dissociado da cidade formal e, sendo assim, esses espaços não deveriam ficar fora da alçada de atuação do poder público. Todavia, muito se questionou a respeito da natureza faraônica e superficial de alguns projetos governamentais posteriores, que concentrariam atenção muito mais na possível visibilidade eleitoral alcançada do que na efetividade dos programas em si (SOMBRA, 2011).

No ano de 1994, cria-se talvez a mais emblemática política social voltada para as favelas em toda a década, o programa Favela-Bairro. Ost (2012) destaca que o objetivo primeiro do programa consistia em integrar as favelas ao entorno urbano, através de robustos investimentos em urbanização, saneamento básico e regularização fundiária, visando com isso dirimir o hiato social que distanciava o morro da cidade convencional.

Dentro do mosaico em questão, Cavalcanti (2009) ressalta que o Favela-Bairro pode ser concebido não tanto como uma quebra de paradigma da ação estatal, mas principalmente como retomada e expansão dos projetos integradores do governo na década anterior. Todavia, os resultados do programa revelaram-se bastante aquém do esperado. Não há dúvidas que o revés do Favela-Bairro deveu-se, dentre outros fatores, a atuação de grupos armados que limitavam o acesso do poder público a esses territórios e, consequentemente, restringiam a eficácia do projeto (OST, 2012). Um dos reflexos desse quadro de aumento da violência pôde ser sentido no grau de envolvimento dos moradores em qualquer tipo de associação comunitária que, salvo em algumas entidades religiosas, decaiu vertiginosamente. Acrescente-

se a isso a carência de espaços para divertimento e confraternização no seio das comunidades, tão comuns em tempos pretéritos (PERLMAN, 2012).

Os crescentes investimentos do poder público nas comunidades não reduziram a desconfiança dos habitantes das favelas, sobretudo pelo conturbado histórico das políticas de segurança voltadas para áreas marginalizadas. Na concepção de Albernaz (2007), o Estado procurou romper com a concepção hostil que se havia das forças policiais através da criação do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), no findar de 2000. O GPAE procurava aproximar polícia e comunidade, a partir de uma lógica promissora baseada na polícia comunitária. Esse modelo de atuação foi marcado pela participação ativa dos policiais no cotidiano da favela, pretendia-se com isso sintonizar as ações de segurança com as nuances da realidade local.

Nesse contexto, Misse (2006) chama atenção para o fato de que as expressões polícia comunitária e policiamento comunitário não são sinônimas como muitos pensam. Enquanto o primeiro caso refere-se a um modo de policiamento pautado na proximidade e na interlocução continuada entre polícia e comunidade, o segundo é definido pela atuação ostensiva das forças policiais em determinada área. Sendo assim, o modelo de polícia comunitária pretende ir além da ação convencional da polícia. Planejamento estratégico, abordagem preventiva e gerenciamento de conflitos em parceria com a comunidade local são pressupostos desse modelo.

Pesquisas anteriores indicam que o plano de colocar um mesmo grupo de policiais se relacionando regularmente dentro de uma comunidade pode resultar em uma relação social saudável, na qual tanto policiais quanto os habitantes locais podem se reconhecer enquanto sujeitos individuais e romper antigas rotulações depreciativas (CANO, 2012). Com efeito, apesar da interessante proposta de atuação, o GPAE não auferiu os resultados esperados. Sucessivas delações de atos de corrupção policial atreladas ao controle territorial do tráfico armado arrefeceram a continuidade do projeto. Dentro de um contexto geral, as políticas de segurança implementadas até aquele momento não foram capazes de abrandar os casos de violência nas favelas, e quando conseguiam algum êxito, era durante intervalos de tempo limitados (BANCO MUNDIAL, 2012).

O quadro seguinte sintetiza como a questão das favelas foi encarada pelo poder público ao longo da história, através do teor das políticas levadas a cabo:

Quadro 01: Histórico - Favelas e Políticas Públicas na Cidade do Rio de Janeiro

Período	Ações
Anos 30	Início do processo de favelização do Rio de Janeiro e reconhecimento da existência da favela pelo Código de Obras de 1937.
Anos 40	Primeira proposta de intervenção com a criação dos Parques Proletários.
Anos 50 a meados dos 60	Período de expansão das favelas por ausência de uma proposta governamental eficaz voltada para elas.
Anos 60 a meados dos 70	Período de remoções, coincidindo com o período do regime autoritário no país.
Anos 80	Período da urbanização via BNH e agências do serviço público.
Primeira Metade dos anos 90	Período de ausência de ação governamental e retomada do crescimento das favelas.
Segunda Metade dos anos 90	Período do programa Favela-Bairro, de regularização e urbanização das favelas cariocas pela Prefeitura do Rio de Janeiro.
A partir de 2008	Governo federal lança, no início do ano, programa para intervenção urbanística em algumas comunidades da cidade, o PAC para favelas. Em dezembro do mesmo ano é instalada a primeira UPP no morro Santa Marta.

(**Fonte**: Valladares in Ost, 2012)

É possível evidenciar no presente quadro um desenho familiar das políticas públicas dirigidas às favelas ao longo do tempo. Nas fases características de regimes autoritários, a tônica do Governo foi promover ações de remoção e políticas mais repressivas contra seus habitantes. Já em momentos onde a democracia adquiriu fôlego, elencou-se como prioridade projetos de urbanização e os morros começaram a presenciar avanços no aparato infraestrutural, mesmo que de forma acanhada a princípio (CAVALCANTI, 2009).

No entanto, Castro (1983) alerta que estabelecer apenas uma relação causa-efeito entre o regime militar e projetos de expulsão e políticas habitacionais repressivas, pode representar uma análise simplista de uma questão bastante complexa. Segunda a autora, as ações de remoção começaram no governo Carlos Lacerda, ainda em 1962, período anterior ao regime militar. Além disso, a autora chama a atenção para o fato de governos militares também promoverem programas de urbanização em comunidades, muito em função do esgotamento dos recursos das COHABs, oriundos do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Tendo em vista a dificuldade histórica de reconhecimento formal desses territórios, os habitantes das favelas buscaram por muitos anos se auto-organizar e criaram normas próprias de conduta, uma espécie de regimento interno. Não obstante, os recentes avanços

experimentados pelos investimentos do poder público, os morros cariocas ainda carregam marcas das lacunas históricas deixadas pela descontinuidade das ações governamentais efetuadas nesses espaços. Nesse sentido, a fenda deixada pelo Estado cedeu campo para a consolidação do domínio territorial de grupos criminosos nesses espaços, aumentando ainda mais o desafio do Governo e de suas novas políticas de segurança, como é o caso das Unidades de Polícia Pacificadora, analisadas no próximo item.

2.2. O Programa de Pacificação

O programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foi concebido em 2008, na comunidade Santa Marta, no Rio de Janeiro. Baseado em experiências similares em outros países, como no caso da Comuna 13 de Medellín (Colômbia), lança mão da estratégia de polícia de proximidade para desarticular o domínio territorial do tráfico armado, com visas a reaver a presença ativa do Estado nas áreas ocupadas por grupos criminosos (SILVA, 2010). Os termos pacificação e desenvolvimento parecem traduzir bem as ambições do projeto. Enquanto o primeiro vocábulo faz menção à necessidade de o poder público assumir o controle efetivo dos territórios tomados pelo crime organizado, o segundo diz respeito às lacunas que ainda espelham a realidade de muitos moradores das favelas cariocas.

Costurado à ideia de pacificação está o projeto de integração territorial, isto é, a UPP carrega consigo uma vertente social que visa incorporar simbólica e fisicamente os morros cariocas ao seu entorno urbano. De acordo com Silva (2010), através da conservação da ordem pública e redução da criminalidade, as UPPs atuariam como chamariz para angariar parcerias e atrair novos investimentos. Embora a primeira UPP tenha sido instalada em 2008, apenas cerca de dois anos depois sua estrutura organizacional e plano de ação foram formalmente apresentados. A ausência de um esboço normativo prévio só veio a endossar o caráter empírico do programa de pacificação em seu início (CANO, 2012).

Somente em 2011 cria-se o Decreto lei Nº. 42.787, que regula o funcionamento das UPPs, e assinala os objetivos principais do programa:

> § 2º - São objetivos das UPP:
>
> a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;

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

Segundo as diretrizes do programa das UPPs, o processo de pacificação de qualquer comunidade obedece a uma lógica comum, envolvendo diferentes etapas. Antes da criação efetiva da UPP, acontece a ocupação do território pelas forças de segurança, assegurado o controle da área pelo Estado, as unidades de polícia pacificadora levantam as demandas gerais de cada comunidade e consolidam seu plano de ação. Em seu 2º artigo, o mesmo Decreto lei descreve objetivamente o processo de estabelecimento das UPPs em uma dada comunidade:

> **Art. 2º** - O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas:
>
> **I – Intervenção tática** - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.
>
> **II - Estabilização** - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.
>
> **III - Implantação da UPP**- Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática.
>
> **IV – Avaliação e monitoramento** - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.

Tendo em vista a inviabilidade de se estender o programa das UPPs para todas as favelas do Rio de Janeiro, o aludido decreto elenca também critérios específicos, balizadores na escolha das comunidades alvo da pacificação: "comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito" (Decreto lei Nº. 42.787, 2011).

Não restam dúvidas de que o programa das UPPs guarda pontos em comum com outras políticas de segurança concebidas anteriormente, sobretudo quando se fala no modelo

de polícia de proximidade, que já era aplicado no GPAE. Todavia, o projeto das UPPs possui alguns diferenciais que merecem ser examinados mais a fundo.

A primeira distinção refere-se à retomada do controle territorial das comunidades pelo Estado como premissa básica para a instalação de qualquer UPP, diferentemente das políticas de segurança anteriores, que possuíam outros desígnios prioritários de atuação. Sendo assim, um dos alicerces do programa de pacificação é a quebra do poder armado dos criminosos através da ocupação contínua das forças de segurança. Inicialmente, as ocupações do BOPE ocorriam repentinamente, sobressaltando tanto criminosos quanto moradores. Em algumas operações, o efetivo policial contava ainda com o apoio das forças armadas para ampliar seu poderio ofensivo. Após a ocupação do Morro do Borel em 2010, as incursões policiais vieram a ser ostensivamente divulgadas por todos os veículos de comunicação, fazendo com que grande parte dos criminosos se retirasse das favelas momentos antes da chegada das equipes de segurança (OST, 2012).

Outra característica singular do programa de pacificação reside na proveniência dos policiais alocados nas comunidades. Com exceção dos cargos de chefia e alguns setores administrativos, os efetivos são formados em sua maioria por policiais recém-ingressos na polícia militar e que prioritariamente não possuam vínculo pregresso com a instituição, sem prática efetiva nas operações de campo e normalmente oriundos do interior do Estado. Estes são contemplados com uma gratificação de R$ 500 e participam de um curso de Direitos Humanos. No que tange ao perfil dos policiais incorporados, a estratégia é reduzir os vícios corporativos, já na formação complementar capacita os policiais para atuar em ações comunitárias e projetos sociais, busca-se com isso trazer a ideia de uma policia mais humanizada, que esteja a par da realidade local e conquiste a confiança dos moradores, sentimento sem o qual essa relação perde o esteio (BICALHO, 2012).

No que tange a sua organização hierárquica, as UPPs são subordinadas à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), órgão específico criado para gerenciar, averiguar e monitorar o funcionamento das UPPs[11]. As UPPs também conservam em sua estrutura de comando um processo de descentralização incomum dentro da Polícia Militar. Desse modo, cada comunidade conta com a presença contínua de um capitão responsável, incumbido de gerir o funcionamento de sua respectiva unidade, ao contrário do que costuma

[11] Portal eletrônico UPP Social, conhecendo o programa. Disponível em: <http://uppsocial.org/programa/>. Acesso em 18/08/2012.

ocorrer habitualmente nos batalhões, onde acontece o revezamento periódico dos oficiais de comando (OST, 2012).

Ademais, o programa das UPPs tem contado com investimentos robustos do setor privado, em especial do grupo EBX (20 milhões/ano até 2014), embora a recente crise financeira vivenciada pelo conglomerado torne o futuro da parceria uma incógnita. Acrescente-se ainda a boa aceitação que o projeto das UPPs auferiu junto aos veículos midiáticos, implicando ampla divulgação das operações de pacificação e avaliação positiva de seus resultados iniciais. O Governo Federal, através do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (Pronasci) também participa da injeção de recursos para o programa, em parceria com o governo estadual e municipal. Na esfera privada, entre as empresas que garantiram apoio estão nomes fortes como Coca-Cola, Light, Souza Cruz, Bradesco, CBF e FIRJAN (OST, 2012).

2.3 UPP Social

Andando em paralelo à chegada das UPPs está sua vertente assistencial. Trata-se da oferta de uma série de instrumentos e serviços urbanos que almejam reduzir as disparidades socioeconômicas e integrar as favelas pacificadas ao corpo citadino. Esse conjunto de atividades atende pela denominação de UPP Social. No cerne das propostas aventadas pelo programa, está o convite à interlocução junto a moradores e sociedade civil na identificação das carências locais, em consonância com a elaboração de um projeto de desenvolvimento para cada território (CARVALHO, 2013).

A UPP social foi oficialmente inaugurada em agosto de 2010. Em princípio, o projeto era encabeçado pelo Governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), coordenada pelo economista Ricardo Henriques. Ainda em 2010, Henriques se transferiu para o Instituto Pereira Passos (IPP) – órgão fomentador de pesquisas e dados sobre a cidade – onde veio a ocupar o posto de presidente. O mesmo IPP passou então a gerenciar o programa UPP Social, agora sob responsabilidade da Prefeitura do Rio. A transferência de tutela do programa permitiu vinculá-lo a outros projetos administrados pela Prefeitura como o Morar Carioca, Bairro Maravilha e Unidades de Pronto Atendimento (CUNHA, 2011).

A UPP social ambiciona concatenar os interesses do poder público e as demandas das comunidades. Nesse sentido, o programa UPP social traduz suas aspirações por meio de três objetivos principais[12]:

- Auxiliar no fortalecimento da dinâmica de pacificação e incentivo a prática da cidadania nos espaços com UPPs.
- Fomentar o desenvolvimento das áreas pacificadas, seja na esfera urbana, social ou econômica.
- Viabilizar a integração efetiva desses territórios ao conjunto da cidade.

É possível vislumbrar nesses objetivos alguns pontos em comum com o antigo Favela-Bairro, elementos como cidadania e integração já faziam parte do plano de afeiçoar as favelas cariocas aos moldes dos bairros formais da cidade. O contraste, no entanto, reside no fato de a UPP Social estar entrelaçada com a política de segurança pública das UPPs. A lógica de controle territorial e presença ostensiva dos policiais nas comunidades pretende inibir a vitalidade do tráfico armado, principal entrave para o êxito das políticas anteriores semelhantes. (CUNHA, 2011).

A dinâmica de instalação da UPP Social nas favelas também segue certo encadeamento, na forma de três fases distintas (BANCO MUNDIAL, 2012). A primeira etapa consiste na pré-implantação, que acontece logo depois das forças de segurança reaverem o controle territorial e a UPP se instalar. A partir desse momento, a equipe responsável pela UPP Social permanece algumas semanas discutindo com lideranças, grupos e moradores locais, procurando identificar as carências emergenciais. Posteriormente, ocorre um breve mapeamento participativo para traçar o panorama econômico e social de cada comunidade, definem-se assim os eixos prioritários de intervenção do programa.

Tomando como referência essa avaliação inicial, realiza-se o Fórum UPP Social, reunião pública na qual são debatidas as principais lacunas e potencialidades de cada favela. Além dos habitantes locais, diversos atores costumam figurar nos fóruns, como o presidente e profissionais do IPP, representantes de secretarias municipais estratégicas (cultura, habitação, urbanização) e lideranças comunitárias. Conta-se ainda com a presença do Comandante da

[12] Portal eletrônico UPP Social, objetivos gerais do programa. Disponível em: <http://uppsocial.org/programa/>. Acesso em: 18/08/2012.

respectiva UPP e também de segmentos da iniciativa privada que se revelem seduzidos pelo projeto. Os acordos e decisões costurados no decorrer do Fórum são divulgados no portal eletrônico UPP social, bem como a lista dos participantes do evento. Por último, define-se uma equipe fixa de coordenadores locais encarregados de zelar pelo desenvolvimento do programa, promovendo a interlocução contínua entre moradores, poder público e outras entidades (B. MUNDIAL, 2012).

A próxima imagem sintetiza como as etapas de atuação da UPP Social estão amarradas ao andamento do programa das UPPs:

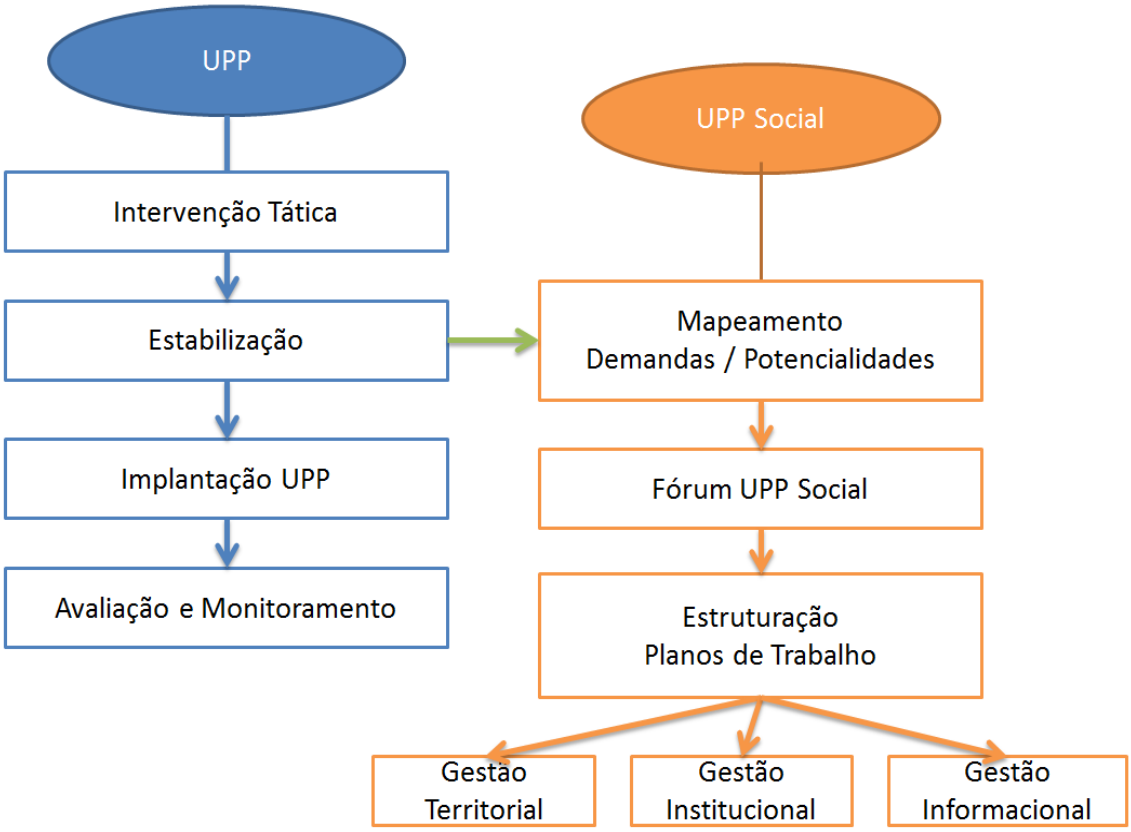

Imagem 01 – Fases de estruturação da UPP/UPP Social. Esquema elaborado pelo autor. Fonte de dados: http://www.uppsocial.org/

Nas palavras de Beltrame[13], a política de segurança das UPPs, como qualquer outra, não pode ser pensada de modo descolado do prisma social. Dessa forma, quanto maiores forem os esforços em assistir socialmente e proporcionar dignidade aos moradores, menores serão os encargos das forças de segurança. Para isso, o programa pretende contornar limitações recorrentes de políticas anteriores, exemplificadas pela descontinuidade de suas ações e o encastelamento de políticas setoriais estratégicas, como habitação, infraestrutura e

[13] Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro.

cultura. Na visão de Henriques (*apud* TURINO, 2012), a categorização dessas demandas por vias de uma política de aproximação deve caminhar em compasso com o refinamento e ampliação das ofertas do poder público, culminando em atuações integradas envolvendo as diferentes esferas do governo, iniciativa privada e sociedade civil. Ainda de acordo com o secretário, o projeto de pacificação se assenta numa proposta de escuta atenta, pautada no diálogo e na interação com os habitantes locais. Desse feito, o foco central da UPP é transladar esses territórios de uma condição excepcional de "guerra" para um estado de cidadania e regularidade (TURINO, 2012).

Um dos artifícios iniciais do programa UPP Social consiste no plano "Vamos Combinar". Trata-se de um projeto que visa promover a cooperação mútua entre moradores e poder público. O esquema seguinte sintetiza a dinâmica geral do projeto: enquanto o Estado entra com os recursos, parcerias e treinamento de pessoal qualificado, cabe aos moradores monitorar e participar das discussões junto às instituições públicas, fazendo uso de seus conhecimentos sobre o território. A ideia é que tanto o poder público quanto a população local sejam corresponsáveis pelo funcionamento do programa UPP social, possuindo atribuições e responsabilidades próprias.

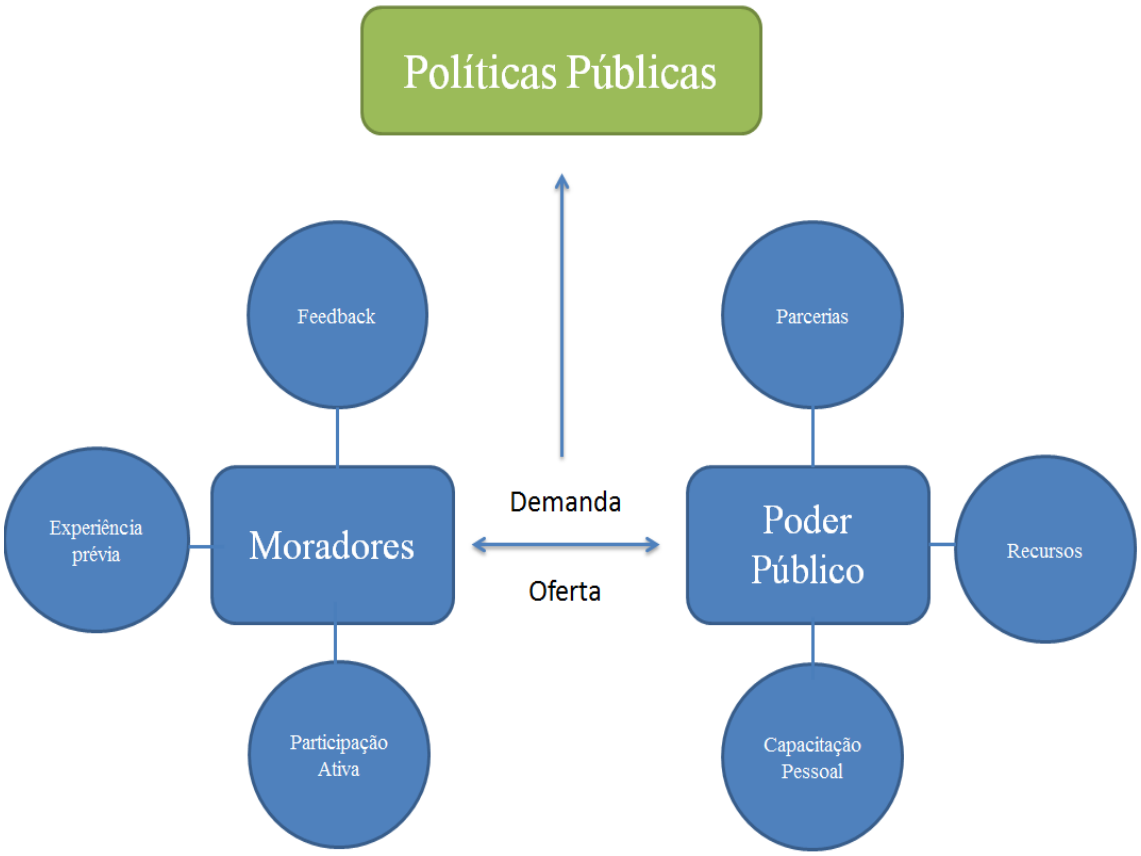

Imagem 02: Esquema ilustrativo do projeto "Vamos Combinar". **Fonte:** Elaborado pelo autor a partir das diretrizes do Programa UPP Social.

O plano de ação do projeto UPP Social ancora-se em três eixos basilares[14], a saber: desenvolvimento social e econômico; desenvolvimento urbano; e Estado democrático e cidadania. É essencialmente esta última esfera que depende da participação popular de modo mais consistente para lograr êxito. Considerando o cenário apresentado, a formulação do plano "Vamos Combinar" pretende minorar o hiato socioeconômico e a carência infraestrutural que tradicionalmente tem apartado as favelas cariocas do entorno citadino. O referido projeto visa promover a cooperação mútua entre moradores e poder público. Busca-se, portanto conciliar as demandas dos habitantes locais com as ofertas em potencial do Estado e demais atores, resultando em políticas públicas que atendam os reais interesses das comunidades pacificadas (HENRIQUES, 2012).

É sabido que as comunidades alvo do programa são sobremodo heterogêneas, podendo guardar em seu âmago peculiaridades relevantes. Posto isso, certas nuances que podem passar despercebidas aos olhares de fora, são captadas em sua plenitude pelos moradores, que participam do cotidiano das comunidades e podem traduzir os anseios locais como ninguém. Desse modo, o plano "Vamos Combinar" parte da premissa de que o contato com os membros da comunidade é indispensável para direcionar e concentrar a intervenção estatal nos setores mais críticos de cada área pacificada, permitindo assim, maior abrangência e qualidade dos serviços públicos prestados (HENRIQUES, 2012). Em outras palavras, pretende-se organizar a oferta dos equipamentos públicos em função das demandas locais julgadas mais prementes pelos moradores, sempre levando em consideração a viabilidade de execução dos projetos de acordo com as possibilidades de ação do Estado.

Um exemplo que parece ilustrar bem a potencialidade da atuação conjunta entre Governo e habitantes locais, diz respeito ao caráter inovador da coleta de lixo em algumas comunidades pacificadas. Áreas que até pouco tempo eram privadas desse serviço básico, seja em função do domínio do tráfico armado ou pela dificuldade física imposta pelos sítios, passaram a contar com um tratamento diferenciado de recolhimento do lixo domiciliar, adaptado às especificidades dos diferentes territórios com UPPs. O programa "Vamos combinar uma comunidade mais limpa" projeta uma nova logística da Comlurb, destinada a atender adequadamente a aludida população. O projeto lançou mão de algumas novidades: a utilização de novos equipamentos, como microtratores e triciclos motorizados, adaptados à realidade das favelas, normalmente constituídas de becos e vielas estreitos e íngremes. Ademais, investiu-se também no aumento do efetivo da Comlurb e em políticas de

[14] Portal eletrônico UPP Social, objetivos gerais do programa:< http://uppsocial.org/programa/>. Acesso em: 18/08/2014.

conscientização ambiental junto aos moradores das comunidades, procurando incutir na população o hábito de alocar o lixo nos locais designados para este fim. Além do morro Dona Marta, atualmente 14 outras comunidades contam com o referido serviço, que nos próximos meses deve se estender aos demais territórios pacificados[15].

No tocante aos encargos da administração pública, um ponto importante refere-se à capacitação de pessoal, não apenas dos policiais atuantes, mas também de agentes de campo recrutados dentro da própria comunidade. O trabalho dos agentes consiste em aferir e mapear as demandas das localidades onde residem, especialmente aquelas associadas aos aspectos infraestruturais[16]. Convém ressaltar ainda, o importante papel das parcerias na evolução da UPP Social. Organizações não governamentais e segmentos privados podem corroborar no desenvolvimento de projetos sociais e atividades culturais dentro das comunidades pacificadas, ampliando o leque de possibilidades do projeto. Um dos principais mantenedores da UPP Social tem sido o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que desde 2011 atua de forma conjunta com o IPP, financiando projetos e participando da elaboração de pesquisas, levantamento de informações e gestão dos territórios pacificados[17].

No que concerne às atribuições dos moradores, as principais estão relacionadas ao conhecimento prévio da favela e as atividades de monitoramento, além da participação ativa nas discussões junto ao poder público. O histórico de vivência dos moradores nas áreas pacificadas os qualifica para indicar com maior clareza as especificidades e privações de sua comunidade, ajudando a delinear campos preferenciais para a atuação estatal. Também é importante que os moradores fiscalizem regularmente o andamento e a aplicação das políticas públicas voltadas para sua comunidade, desde seu processo de formulação até a análise de seus resultados palpáveis, alertando para possíveis deficiências e pontos falhos dos projetos do governo. Outra responsabilidade imputada aos habitantes locais reside em seu engajamento sócio-político e cobrança do poder público, pleiteando, sempre que possível, melhorias efetivas nas comunidades que integram. Nesse contexto, os fóruns do programa de pacificação, as reuniões das associações de moradores e o envolvimento de lideranças locais são importantes mecanismos para a manutenção de canais de diálogo consistentes entre os moradores e Governo.

---

[15] Portal eletrônico UPP Social/ Notícias. Disponível em: < http://uppsocial.org/2012/05/comunidades-pacificadas-tem-coleta- especial-de-lixo/> . Acesso em 18/08/2014.

[16] Portal eletrônico ONU Brasil. Disponível em <www.onu.org.br/onu-capacita-voluntarios-para-atuar-em-comunidades-pacificadas-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 15/02/2013.

[17] Portal eletrônico UPP social/programa. Disponível em: http://uppsocial.org/programa/ Acesso em: 18/08/2012.

Em síntese, a proposta do programa UPP Social é fomentar o desenvolvimento socioeconômico nas favelas pacificadas, bem como solidificar os canais de interlocução entre o morro e cidade, através de políticas inclusivas direcionadas aos moradores de comunidades. Sendo assim, o êxito no projeto deve passar invariavelmente pela desconstrução de algumas rotulações imprecisas, seja por parte de segmentos da sociedade (associação direta entre favelados e traficantes) ou dos próprios habitantes locais (concepção dos policiais como inimigos). Posto isso, o sentimento recíproco de confiança é o viés legitimador das UPPs, sem o qual o projeto perde sua lógica e vigor.

2.4. Críticas e desafios da pacificação

Na conjuntura atual, a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora está em vias de completar seis anos de existência. Não obstante o sucesso inicial do programa, evidenciado pela redução dos índices de criminalidade nas comunidades, simpatia da mídia e opinião pública, polêmicas recentes têm reascendido as discussões sobre a validade do programa das UPPs e seus possíveis rebatimentos negativos. Nesse tópico promove-se uma breve análise das principais críticas erigidas por estudiosos que se debruçam sobre a temática das UPPs, tais como: impactos externos, vida útil do projeto, arbitrariedade dos policiais, práticas culturais nas comunidades, dinâmica imobiliária e apropriação dos espaços públicos. Pretende-se com isso, ponderar com maior esmero os resultados alcançados pelo programa, o desdobramento de suas ações e as perspectivas de continuidade da política de pacificação.

O primeiro ponto contestado no programa diz respeito ao impacto causado em outras localidades pelo êxodo de criminosos das comunidades pacificadas. Essa questão é por si só, bastante complexa, pois extrapola a escala local da favela e pode impactar diferentes partes da cidade. Embora ainda não haja pesquisas específicas sobre o assunto, existem sinais de que o aumento dos índices de criminalidade em bairros periféricos poderia guardar relação como o deslocamento de traficantes egressos de favelas pacificadas. Nesse sentido, muito se discute acerca da eficácia da estratégia de ocupação adotada pelas forças de segurança. Parte-se do pressuposto de que a divulgação ostensiva do cronograma de ocupação dificultaria a prisão dos traficantes, que poderiam antever as ações da polícia e planejar sua fuga com antecedência. Talvez a ilustração mais patente dessa situação seja a fuga massiva de criminosos da Vila Cruzeiro em 2010.

De acordo com o Governo, a tática da ocupação anunciada visa evitar o confronto

aberto, resguardando com isso a vida de civis. Apesar da intenção valorosa, parecem faltar mecanismos de contenção, que refreiem a migração dos traficantes. A sinergia dos diferentes órgãos policiais juntamente com o revigoramento e expansão dos serviços de inteligência da polícia (principalmente atividades de leitura e desarticulação das redes criminosas) podem ser caminhos favoráveis para reverter o cenário em tela.

Outra questão geradora de controvérsias refere-se à possibilidade de o programa de pacificação ser descontinuado de forma repentina. Muitos estudiosos e principalmente moradores de áreas com UPPs temem que após a realização do próximo megaevento sediado pela cidade (as Olimpíadas do Rio em 2016) o projeto das UPPs perca fôlego, pois o mesmo tenderia a ser alavancado essencialmente por motivações econômicas associadas à visibilidade internacional obtida pela cidade nesse recorte temporal. As incertezas sobre o futuro do programa transparecem na preocupação de alguns moradores, que temem estreitar vínculos com as autoridades e evitam corroborar com as investigações policiais. Atitudes como essas se respaldam em um sentimento de insegurança, aguçado pelo risco dos mesmos sofrerem represálias dos traficantes num futuro breve, estes por sua vez, poderiam retomar o controle dos morros diante de uma ruptura imprevista do programa de pacificação. A preocupação dos habitantes locais parece justificável, sobretudo pela manutenção do tráfico de drogas – ainda que normalmente desprovido de poder bélico – nas comunidades pacificadas (CARVALHO, 2013).

De acordo com a Coordenadoria de Polícia Pacificadora, o objetivo final das UPPs é criar meios para que futuramente o projeto seja dispensável dentro das favelas, ou seja, pretende-se fornecer os insumos necessários para estimular a administração de conflitos internos pela própria comunidade, partindo-se da premissa que os grupos armados estejam definitivamente apartados desses territórios. Apesar de não haver uma estimativa clara quanto à vida útil de cada UPP, é sabido que o caminho para autossuficiência de cada território passa obrigatoriamente pelo envolvimento ativo da comunidade na gestão e participação das políticas locais. Conforme assevera Ignácio Cano (2012), deve-se vertebrar a estrutura associativa pré-existente nas comunidades pacificadas, permitindo assim que as instituições regulares possam ocupar o lugar das UPPs numa perspectiva futura, não deixando espaço para o reingresso de grupos criminosos no controle territorial.

O modelo de atuação da polícia dentro das favelas pacificadas também tem suscitado críticas, especialmente no que tange ao comportamento de policiais lotados nas UPPs. Arbitrariedade, truculência e violação de privacidade são termos corriqueiramente empregados por autores que questionam a validade das ações das forças de segurança. No

contexto geral, parece visível que a interlocução entre moradores e policiais das UPPs mostra-se mais auspiciosa que no caso do antigo regime de policiamento. Sem embargo, ainda existe certa relutância dos habitantes locais em confiar na figura das forças de segurança. Reclamações sobre o despreparo de alguns policiais são comuns, especialmente no que diz respeito ao rigor excessivo em suas abordagens. A introdução de câmeras de monitoramento em pontos estratégicos dos territórios pacificados também tem gerado desconforto das pessoas que ali fixam residência (FLEURY, 2012). Além disso, exposições recentes de policiais, envoltos em casos de corrupção e desaparecimento de civis têm desgastado a imagem da polícia pacificadora dentro de determinadas comunidades, minando gradativamente a confiança da população local. Há ainda, entre os críticos mais ácidos, os que consideram a experiência das UPPs um esforço para tolher a liberdade e controlar a rotina dos habitantes locais. Dentro dessa perspectiva, a lógica de intervenção policial estaria pautada na domesticação dos moradores através da disciplina e vigilância (SILVA, 2010).

Nesse sentido, vale se fazer algumas considerações. No caso das tecnologias de vigilância, a alternativa mais sadia parece ser encontrar o meio termo da questão, apelando para o bom senso quando preciso. Não há dúvidas que – assim como é feito em outras partes da cidade – o uso de câmeras de vigilância é uma ferramenta útil, principalmente para inibir ilícitos em pontos chave da comunidade, como espaços públicos e áreas comerciais. Todavia, também é necessário dosar o grau de monitoramento para não invadir a privacidade dos moradores. Qual é a medida ideal? Não parece haver uma resposta pronta e embalada para sanar o tema, mas qualquer que seja a solução apontada, esta deve ser estabelecida de comum acordo entre moradores e poder público. Aumentar a incidência de reuniões regulares para discutir assuntos controversos como este, faz-se um primeiro passo necessário.

Ademais, a ação efetiva do Estado por meio do ordenamento normativo das comunidades – até pouco tempo desabituadas a lidar com a lei formal do poder público – naturalmente desencadearia tensões, comuns dentro de qualquer processo agudo de transição, mas que não deslegitimam *a priori* a ação da administração pública dentro desses espaços. Por outro lado, não se pode ignorar o despreparo de alguns policiais das UPPs quando atuam sobre pressão. Conforme destaca Janaína Rodrigues Geraldini (2012), apesar da preferência por ingressar policiais recém-formados nas UPPs, muitos profissionais foram realocados de outros batalhões e demostraram dificuldade em assimilar essas mudanças. A passagem da lógica do embate armado para um viés mais interativo com os moradores parece ter gerado um sentimento de impotência em parte dos policiais, acostumados a fazer valer sua autoridade através do exercício da força (GERALDINI, 2012).

Concorda-se aqui com Luiz Antonio Machado Silva, quando este sublinha o fato da política das UPPs carregar consigo um considerável empenho em reeducar as forças de segurança, buscando chamar os policiais para uma interlocução mais saudável com os habitantes locais. Embora esse novo desenho institucional ainda não tenha saído inteiramente da alçada teórica, apresenta potencial para que se vislumbre quadros melhores num futuro não tão distante (SILVA, 2010). De mais a mais, faz-se necessário aperfeiçoar o treinamento dos contingentes policiais, capacitando-os para interagir de forma mais equânime diante dos percalços rotineiros a que são submetidos. A participação ativa da coordenadoria no monitoramento e averiguação dos casos de corrupção e abuso de autoridade é outra ferramenta importante para evitar desvios de conduta e preservar a idoneidade dos profissionais envolvidos no projeto.

A temática da valorização das áreas com UPPs e aumento de seu custo de vida também não deve ser negligenciada. Muitos críticos vinculam a seleção das comunidades com uma lógica programada de valorização imobiliária e gentrificação dos espaços pacificados. Conforme citado previamente, os dados oficiais do programa justificam essa escolha com base em alguns fatores. O controle territorial ostensivo de grupos criminosos associados a quadros de pobreza e informalidade são características que norteiam a escolha das favelas que recebem a pacificação. Sabe-se que os critérios citados são em geral vagos, pois se replicam em centenas de comunidades cariocas, sendo inviável estender o projeto para todas. Falta, portanto, clareza e detalhamento na hora validar a escolha das futuras áreas pacificadas.

Embora o programa de pacificação também atue em locais pouco valorizados da cidade, como se evidenciou no mapa de sua distribuição, boa parte das UPPs instaladas estão situadas em áreas de extremo interesse para o mercado imobiliário, ainda mais se tratando de uma cidade inchada como o Rio de Janeiro. Não há dúvidas que a questão merece especial atenção do poder público, com visas a evitar a saída compulsória de habitantes não capazes de arcar com as novas despesas. No entanto, quando se estabelece uma relação de causa e efeito entre as aspirações imobiliárias e a implantação das UPPs, colocando apenas o mercado como agente definidor do processo, corre-se o risco de cair numa visão reducionista do problema.

Assim como em qualquer política pública, o projeto de pacificação encontrou na visibilidade um artificio importante para obter notoriedade. De acordo com Silva (2010), o fato citado ajuda a compreender parte da lógica espacial de fixação das UPPs, especialmente no início do projeto, quando se buscava cativar imprensa e opinião pública, a escolha de comunidades da Zona Sul como polos experimentais reflete a preocupação em difundir a imagem do programa. Vale sublinhar também o paradoxo que envolve a banalização do termo

gentrificação, usado por alguns críticos para questionar a presença das UPPs nas favelas, o que não chega a ser bem uma novidade. Durante a implementação de políticas públicas anteriores, como o Favela-bairro, ocorreram contestações similares: quando não acontecem mudanças significativas nas favelas, acusa-se o poder público de omissão e descaso com os grupos menos favorecidos. Já quando esses espaços experimentam melhorias mais nítidas, as críticas giram em torno do espectro da gentrificação, que nem sempre assume uma forma concreta.

No tocante aos desafios advindos da valorização das favelas pacificadas, alguns pontos não devem passar despercebidos. O processo de formalização da economia e prestação de serviços dos morros cariocas se insere nesse contexto. Na concepção de Ost (2012), deve-se reiterar que as favelas costumam se mostrar vantajosas para os populares não apenas pelo baixo custo do aluguel ou proximidade do local de trabalho, mas também pelo não pagamento de impostos, tendo em vista a precariedade dos serviços públicos ofertados nessas áreas. À medida que o Estado ocupa efetivamente as comunidades, o caráter informal das mesmas é posto em evidência, e é justamente esse movimento de normatização que deve ser gerenciado com a cautela necessária. Um exemplo oportuno diz respeito ao modo como a cobrança de impostos é realizada em áreas com UPP, tome-se como ilustração o fornecimento de energia elétrica.

Dos serviços públicos regularizados após a pacificação, o provimento de eletricidade foi o precursor, normatizado em 2009. Atendendo as determinações da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Light implantou um programa de eficiência energética ajustado para áreas com menor padrão de renda, sendo instalado a princípio na favela piloto Santa Marta. O projeto tinha o intuito de reduzir o choque causado pela nova cobrança. Desse modo, a promoção de atividades educativas, oferta de monitoradores de consumo individuais e o estabelecimento de um teto de cobrança reduzido temporariamente faziam parte do programa. Em rigor, esse limite provisório–calculado por meio da média de gastos no morro – deveria ser corrigido e estendido periodicamente, até o ano de 2011, período em que o valor da cobrança seria devidamente equiparado com o restante da cidade. No entanto, o virtual aumento mostrou-se muito dispendioso para os moradores, levando a empresa a pensar novas alternativas a fim de evitar o crescimento dos inadimplentes (OST, 2012).

Desde então, a Light tem priorizado políticas de desconto para abrandar o impacto das cobranças. Normalmente os abatimentos são concedidos aos habitantes inscritos em programas sociais do governo, como o Bolsa-Família e o Cheque Cidadão. Todavia, em comunidades com UPPs, como o Dona Marta, muitos moradores ainda demonstram

dificuldades para custear esse tipo de tarifa, mesmo quando esta não é cobrada integralmente. Arbitrariedade na definição dos valores, falta de transparência e temor de novos aumentos são reclamações frequentes entre os residentes do morro (OST, 2012). Ainda no caso do Dona Marta, diversos residentes alegam que após a troca recente dos medidores, os valores das contas subiram de modo expressivo e os habitantes locais não tem mais acesso aos relógios, que ficam trancados. A Light, por sua vez, afirma que os altos valores das contas são reflexo da aquisição de eletrodomésticos por parte dos moradores recentemente[18]. A empresa sugere como alternativa a inscrição dos moradores no programa Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), trata-se de um desconto concedido aos clientes que possuem o Número de Identificação Social (NIS) ou Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), esse desconto pode variar de acordo com os níveis de consumo[19]:

- Até 30 kWh/mês consumidos = 65% de desconto;
- Consumo acima de 30 kWh até 100 kWh/mês = 40% de desconto;
- Consumo acima de 100 kWh até 220 kWh/mês = 10% de desconto;
- Consumo acima de 220 kWh = Não tem desconto.

É sabido que o ordenamento territorial e a normatização dos serviços públicos são aspectos importantes da dinâmica de integração das comunidades pacificadas ao entorno urbano. Contudo, essa mudança deve ser paulatina, acompanhada por mecanismos diagnósticos e políticas de amparo ao público de menor poder aquisitivo. Igualmente, projetos que incentivem o ímpeto empreendedor dos moradores são artifícios valiosos para fortalecer a economia local (SILVA, 2010). Ainda de acordo com o autor, num cenário de passividade estatal, o mercado poderá usufruir de passe livre para regular esses espaços de forma irrestrita. É incumbência do poder público conceber as comunidades como espaços coletivos de morada, não desprezando o vínculo territorial entre moradores e comunidade, sem o qual esses espaços perderiam sua identidade original.

Não menos importante é o debate em torno de algumas práticas culturais características das favelas cariocas, que têm entrado em suspeição após a chegada das UPPs, como no caso dos bailes funk. Historicamente, os eventos que envolvem esse estilo musical representam a principal – por vezes única – opção de lazer para os habitantes do morro,

[18] Jornal Digital Brasil 247. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/134579/Santa-Marta-protesta-contra-contas-da-Light.htm>. Acesso em: 22/08/2014.
[19] Portal eletrônico da Light. Disponível em: <http://www.light.com.br/para-residencias/Sua%20Conta/tarifa-social.aspx>. Aceso: 24/09/2014.

atraindo também frequentadores oriundos de diversos pontos da cidade. Por outro lado, os bailes são usualmente encarados como reduto de traficantes, lócus do tumulto e desordem, sendo em muitos casos coibidos pelo policiamento. A partir do processo de pacificação, os bailes funks foram proibidos na maioria das comunidades com UPPs, fato que intensificou a tensão entre policiais e moradores locais, em especial do público jovem.

Cano (2012) aponta a realização dos bailes e o controle do volume como principais pontos de contenda no que diz respeito ao lazer nas áreas pacificadas. Sabe-se que os habitantes das comunidades não estão ambientados a esse tipo de regulação, pois as festas e o som alto eram traços marcantes desses locais, mesmo que não agradassem a muitos. Vale lembrar que no período em que os bailes eram comandados pelo tráfico a população não tinha espaço para reclamar do barulho. Nesse caso, os maiores prejudicados eram os trabalhadores que precisavam acordar cedo no dia seguinte.

Em relação ao problema da intensidade do som, o nível de transigência vária de acordo com a favela em questão, levando-se em conta que o comandante da UPP local possui certa autonomia para administrar o assunto. Em determinadas áreas, a regulação do volume é efetuada diariamente a partir de um horário fixo, geralmente 22 horas. Já em outras favelas, só acontece a intervenção da polícia mediante reclamações de moradores incomodados com o barulho. Enquanto os adeptos do som alto reclamam da rigidez das restrições impostas pelos policiais, os oficiais de segurança garantem estar acatando a lei do silêncio, zelando pelo repouso dos moradores.

Para Cano (2012), existem duas rotas de colisão dentro do mesmo tema. O primeiro atrito refere-se ao antagonismo entre a lei formal e o costume das favelas. De acordo com o autor, a ruptura de hábitos corriqueiros não tem sido bem absorvida por parte dos moradores, o embaraço é reforçado pela ausência de instrumentos medidores de volume que legitimem as infrações. Além disso, há também um inconveniente relacionado à esfera jurisdicional. Ao passo que na cidade formal gerir problemas desse viés costuma ser atribuição da guarda municipal, no caso das UPPs quase sempre a responsabilidade recai sobre os policiais, ampliando a sensação dos habitantes locais de estarem sujeitos a um regime disciplinador (CANO, 2012).

O outro ponto de choque citado pelo referido autor é um embate íntimo, que coloca em oposição os próprios residentes da favela. De um lado estão os defensores da calmaria, afeitos ao controle de excessos e regulamentação das práticas culturais. Na posição inversa, estão os avessos a qualquer tipo de intervenção policial (normalmente os mais jovens), habituados a usufruir livremente de seus momentos de lazer.

A discussão em torno do volume de som utilizado também está presente quando se analisa a temática dos bailes funk. Contudo, essa questão revela-se bem mais ampla. Além do problema do barulho, são constantes as associações desse tipo de evento ao tráfico de drogas, principalmente em função de algumas músicas apoiarem explicitamente o crime organizado, os chamados "proibidões". Tendo em vista o conjunto de fatores expostos, esse gênero musical é visto – mais do que qualquer outro – com desconfiança pela polícia. A aprovação do projeto de lei 1.032/07 em 2008, limitou consideravelmente a realização dos bailes funk nas comunidades pacificadas, colocando uma série de restrições que praticamente inviabilizaram sua ocorrência[20].

No entanto, recentemente o tema sofreu nova reviravolta. Em Agosto de 2013, o Governador derrubou a resolução que dava autonomia para os comandantes de UPPs impedirem a realização dos bailes sem aviso prévio, exigindo o parecer da Secretaria de Segurança Pública em qualquer tipo de atividade cultural dentro das áreas pacificadas. Nas palavras do então Governador do Rio, Sérgio Cabral: "(A resolução) foi uma decisão importante naquele momento em que elas começaram a ser pacificadas. Hoje é outro momento e a gente está extinguindo[21]".

Em verdade, bom senso parece ser a palavra chave na gestão dos bailes funk em áreas pacificadas. Além de ser uma das principais alternativas de lazer dentro das favelas, eventos desse porte têm importante função no aquecimento do comércio local, tendo em vista o significativo contingente de pessoas que atraem. Em contrapartida, devem ser tomadas precauções que assegurem a integridade, não apenas dos frequentadores, mas da comunidade em sua plenitude. O acompanhamento regular das festas em compasso com o enrijecimento de alianças cooperativas locais são ferramentas eficazes na prevenção e combate a grupos criminosos que porventura venham a se apropriar desse tipo de evento. De mais a mais, medidas como o isolamento acústico e adequação horária dos bailes podem contribuir para tornar a convivência entre os moradores locais mais sadia.

Também merece consideração o debate em torno da apropriação dos espaços públicos nas favelas com UPPs. É inegável que as melhorias na área de segurança trazidas pela pacificação ampliaram o fluxo de turistas nos territórios pacificados. A redução do entrave representado pela presença de grupos criminosos realçou as amenidades que podem ser encontradas em muitas favelas cariocas.

---

[20] Portal eletrônico Jornal do Brasil. Disponível em: http://web03.jb.com.br/rio/noticias/2008/05/27/alerj-aprova-lei-que-impoe-limite-para-festas-rave/. Acesso em: 12/10/2013.

[21] Portal eletrônico G1. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/cabral-anuncia-fim-de-resolucao-que-impedia-baile-funk-em-favelas-do-rio.html. Acesso em: 21/06/2014.

Na ótica de Ost (2012), a chegada das UPPs não só modificou a sociabilidade das favelas como também repercutiu consideravelmente na utilização de seus espaços públicos. Em seu estudo sobre a comunidade Santa Marta, a autora salienta que o movimento intenso de visitantes com padrão de renda elevado tem inibido o uso das áreas coletivas da favela pelos moradores. Ela aponta dois motivos principais: o primeiro estaria relacionado à privatização de espaços coletivos e encarecimento dos produtos e serviços relacionados ao lazer, como o aumento no preço dos ingressos de shows que ocorrem na quadra da escola de samba local. A segunda razão refere-se ao incômodo gerado pelas pessoas de fora. Segundo a autora, os habitantes locais reclamariam que o fluxo intenso de visitantes estaria prejudicando o trânsito de pessoas nesses espaços, tendo em vista que a comunidade não dispõe de infraestrutura adequada para comportar tal circulação. Além disso, muitos moradores estariam se sentindo com a privacidade invadida, tanto pelo fato não conhecerem a procedência dos visitantes como também pela disposição do sítio geográfico, que permite aos turistas do alto do morro fotografar as lajes e até o interior de muitas casas. A sujeira e a agitação também seriam fatores de insatisfação dos moradores.

Dar um parecer sóbrio sobre o tema exige certa cautela, levando em consideração que o processo de pacificação ainda é recente e as comunidades atravessam uma delicada fase de transição, margeada de singularidades. Entretanto, é possível pontuar algumas questões nesse caso: há de se reconhecer que a maior incidência de turistas é *a priori* um fator positivo, pois sinaliza que as comunidades pacificadas estão sendo vistas de outra forma pelos indivíduos de fora, ampliando-se assim as possiblidades de integração. Adicionalmente, vale ressaltar que o aumento do fluxo de visitantes também robustece a economia local, ao injetar recursos no emergente mercado de comércio de serviços das comunidades.

Em visita ao Dona Marta, foi possível observar alguns eventos que ocorrem na quadra da comunidade – voltados essencialmente para o público jovem de classe média da Zona Sul – que podem custar até oitenta reais por pessoa, valor que limita e muito a presença de moradores locais. No entanto, embora festas desse porte estejam se tornando mais comuns, ainda costumam ocorrer esporadicamente. A maior parte das festividades na quadra está acessível a preços baixos ou simbólicos. No caso dos eventos mais populares é preciso zelar para que o aumento progressivo de preços não se torne um filtro de público. No tocante aos espetáculos de caráter restrito, estabelecer uma política de preços diferenciados para os moradores locais talvez seja um caminho provisório enquanto se repensa a sua dinâmica de custo-benefício, especialmente no que diz respeito ao retorno econômico que esses eventos geram para a comunidade como um todo e não apenas para os grupos diretamente envolvidos

no negócio.

No que concerne a possível apropriação dos espaços públicos para promoção de eventos privados, não se tem observado fenômenos desse cunho com frequência. Normalmente o que acontece é que alguns moradores – que dispõem de lajes com maior espaço físico – alugam esses locais para eventos ou eles próprios criam programas recreativos, como almoços dançantes e festas temáticas. Nesse caso, a lógica do morador é complementar sua renda, atraindo principalmente pessoas de fora que pagam valores variados para conhecer de perto outras partes das comunidades e também se divertir.

Por fim, critica-se com frequência o descompasso existente entre o programa das UPPs e sua vertente social, tanto no que diz respeito ao volume de recursos empregado quanto à atenção dada pelo poder público a cada projeto (CANO, 2012). Muito se discute sobre a falta de tato e flexibilidade do poder público para com os habitantes locais, isto é, argumenta-se que após um eficiente processo de retomada do território pelas forças de segurança, a relação entre moradores e policiais permanece turva, sem espaços efetivos de interlocução. Geraldini (2012) destaca a rigidez dos projetos sociais implementados pelas UPPs, que chegariam prontos antes mesmo de se materializar nas favelas. Para Fleury (2012), falta clareza e consistência ao projeto UPP Social:

> As emblemáticas modificações ocorridas na política de segurança, em pareceria público-privado, não encontram qualquer paralelo no fortalecimento das políticas sociais, de forma a assegurar o patamar civilizatório já alcançado na cidade formal. A fragilidade institucional da UPP Social para alcançar eficácia na coordenação das políticas públicas desenvolvidas por múltiplos atores e programas é percebida por muitos (FLEURY, 2012, p. 200).

De fato, apesar da estimável iniciativa de encadear ao processo de pacificação um programa de integração social, o programa UPP Social não parece lograr os mesmos recursos nem tampouco atingir resultados expressivos como muitos esperavam. Resta saber se o projeto terá fôlego para se reinventar e fazer valer seu empenho em auxiliar a fixação das entidades regulares nas comunidades, promovendo elos consistentes de articulação entre moradores e administração pública. (BANCO MUNDIAL, 2012).

Embora o programa das Unidades de Polícia Pacificadora seja cercado de dúvidas e controvérsias, alguns pontos positivos oriundos da pacificação merecem ser pontuados, tais como: a originalidade da estratégia de comedir o poder do tráfico por meio do controle permanente do território; os índices de criminalidade em média têm diminuído nas áreas com UPPs; embora ainda presentes, a truculência e os excessos das forças polícias tendem a ser

menores do que nas comunidades não pacificadas; a sensação de segurança entre os moradores aumentou sensivelmente (SILVA, 2010).

Diante do contexto atual, parece ser o momento de ponderar sobre os êxitos e revezes obtidos pela política de pacificação ao longo desses seis anos, bem como avaliar as perspectivas de manutenção do projeto. Talvez o exercício de ouvir os principais interessados na questão– moradores locais – possa clarificar o horizonte de pesquisa. No capítulo seguinte avalia-se o ponto de vista dos habitantes e lideranças das comunidades sobre os resultados das UPPs na comunidade Santa Marta, sede piloto do programa.

3. ESTUDO DE CASO: UPP NA FAVELA SANTA MARTA

3.1. Conhecendo a favela

A favela Santa Marta, localizada no bairro de Botafogo no Rio de Janeiro, está situada sobre o morro de nomenclatura semelhante, o Dona Marta. A confusão de nomes que persiste até os dias de hoje pode ser compreendia quando se lança um olhar mais aguçado sobre o contexto histórico de formação da comunidade. O território que hoje corresponde à comunidade compreendia no passado a uma porção da chácara de Francisco José Teixeira Leite, um dos grandes expoentes do ramo cafeeiro, conhecido como Barão de Vassouras (1804-84). A residência do Barão situava-se num ponto ermo, deveras distante da rua, localização atual da Praça Barão de Macaúbas (TEIXEIRA, 2013).

Não obstante, o personagem que batizou a praça foi justamente o segundo dono da chácara do Barão de Vassouras. Abílio Cesar Borges (1824-91), que além de médico, também exercia o magistério. No ano de 1881, este foi contemplado por D. Pedro II com o título de Barão de Macaúbas. Após seu falecimento, sua propriedade ficou fechada durante alguns anos. Em 1901, os padres jesuítas inauguraram o Colégio Santo Inácio, estabelecido inicialmente em residência na Rua Senador Vergueiro. Tendo em vista o sucesso do estabelecimento de ensino, o colégio atravessou sucessivas fases de ampliação, incorporando dentre outras chácaras, a propriedade do Barão de Macaúbas (TEIXEIRA, 2013).

Desde meados dos anos 20, o então Padre José Maria Natuzzi, consentia que membros da classe operária e sua parentela se alojassem no Morro Dona Marta. Após a crise de 29, a queda brusca do valor do café no mercado internacional obrigou muitos agricultores em dificuldade financeira a migrarem do Vale do Paraíba para o Rio de Janeiro, e o Padre Natuzzi conduziu muitos desses recém-chegados ao Morro Dona Marta. Na década de 60, a partir da criação do Estado da Guanabara, o Governador Carlos Lacerda estimulou uma robusta mobilização objetivando extinguir as favelas da cidade. Dentre outros fatores, havia o interesse de vagar terras de encosta para valorização imobiliária, especialmente se tratando da Zona Sul. No caso particular de Botafogo, foram removidas nesse contexto diversas favelas, tais como: Pasmado, Macedo Sobrinho, Negrão de Lima e Catacumba. A favela Santa Marta conseguiu manter-se devido à solidez adquirida junto ao bairro e ao fato de os terrenos serem propriedades dos jesuítas, fugindo assim da dinâmica especulativa (TEIXEIRA, 2013).

No tocante à discussão em torno do nome da comunidade, outro Padre teve participação importante nesse cenário. Por volta dos anos 30 do século passado, Padre Veloso,

então líder religioso da época, levantou uma capela com o intuito de guardar a imagem da Santa que acabou batizando a localidade. Ela teria sido levada ao morro no início do século XX, a capela também tinha por finalidade servir de abrigo a visitantes que quisessem repousar na área[22]. A partir da década de 80, o crescimento de grupos evangélicos - contrários à denominação de Santa - atrelado a certa confusão dos veículos midiáticos contribuíram para consolidação do nome Dona Marta, intensificando o debate sobre o tema.

A favela conta hoje com cerca de 4.000 habitantes distribuídos em quase 1.300 domicílios (IBGE, 2010). O recorte territorial da comunidade como estudo de caso justifica-se por ser o projeto piloto do programa, que acabou estimulando a disseminação das UPPs para outras favelas da cidade, sendo com isso passível de uma investigação mais acurada.

[22] Sítio eletrônico Favela tem Memória. Disponível em <http://www.favelatemmemoria.com.br/>. Acesso em: 20/08/2012.

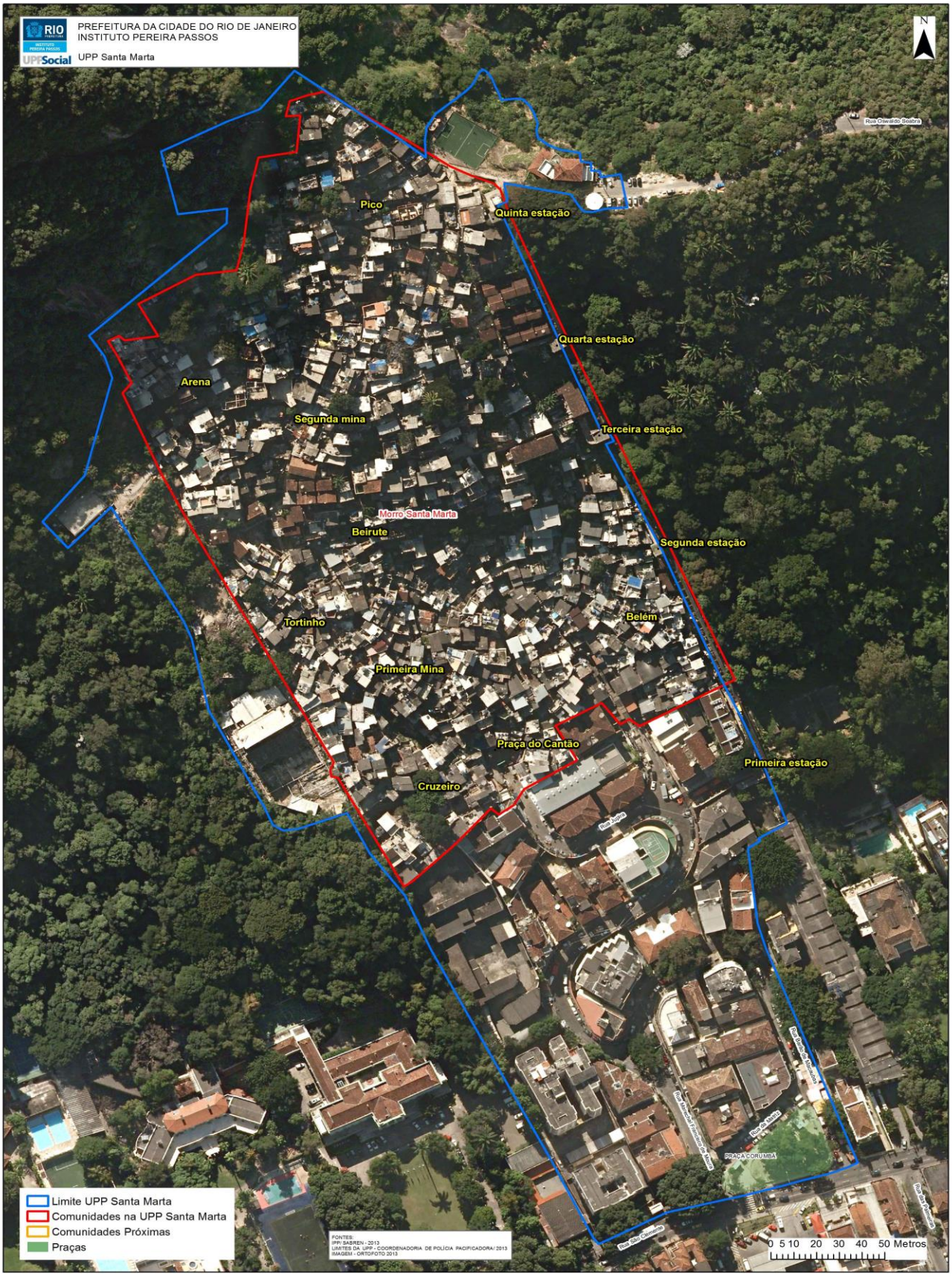

Imagem 03: Foto do perímetro do Morro Dona Marta. (**Fonte**: http://www.uppsocial.org/wp-content/uploads/2014/07/Santa-Marta_Per%C3%ADmetro.jpg).

3.1.1. Espaços de socialização

Plano Inclinado

Imagem 04: Grupo à espera do plano inclinado - estação 3.Foto: Rubens Gusmão, Junho de 2014.

Imagem 05: Plano Inclinado em movimento. Foto: Rubens Gusmão, Junho de 2014.

Mais do que meio de transporte deveras necessário dentro da realidade do Dona Marta, o Plano Inclinado representa também um marco simbólico, tornando-se uma atração a parte para os turistas que se aventuram no elevador e conhecido ponto de encontro da comunidade. O Plano é na realidade uma espécie de elevador que funciona sobre trilhos e permite a circulação dos indivíduos entre as diferentes partes do morro. Com o fito de poupar os moradores do fardo de ascender os mil e quinhentos degraus de uma das comunidades mais íngremes da cidade, a locomoção abrange um trajeto de cinco estações, totalizando 340 metros de extensão, seu percurso total dura em torno de dez minutos. O transbordo é realizado em dois estágios. O primeiro veículo segue da estação inicial até a terceira estação, quando os passageiros devem fazer a baldeação para outro bondinho, que conclui o caminho até a estação final[23].

O transporte – gerenciado pela Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) – funciona diariamente das seis e meia da manhã até a meia noite. Embora seja utilizado por toda a população, fazem uso do veículo principalmente as pessoas de idade avançada e/ou com maiores cargas de peso para transportar. A capacidade máxima do Plano é de 20 passageiros, que conta ainda com um espaço anexo para o depósito de cargas e lixo[24].

[23] Portal G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/05/moradores-reclamam-de-problemas-no-plano-inclinado-do-santa-marta-no-rio.html>. Acesso em: 05/07/2014.
[24] Site Skycrapercity. Disponível em: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=636184>. Acesso em: 12/09/2014.

Quadra da Escola de Samba

Imagem 06: Fachada da Quadra da Escola de Samba local. Foto: Rubens Gusmão, Junho de 2014.

Imagem 07: Interior da Quadra reformado recentemente. Foto: Rubens Gusmão, Junho de 2014.

A quadra da escola de samba G.R.E.S. Mocidade Unida do Santa Marta é o principal palco de entretenimento da comunidade. O local recebe semanalmente diversos shows de gêneros sortidos, que abrangem desde rodas de pagode até bailes funk. O processo de pacificação teve um papel importante no aumento de visibilidade que o espaço logrou, principalmente no que concerne à atração de investimentos privados, dando nova fisionomia ao local. Em 2010, o projeto "Tudo de cor pra você" – patrocinado pela empresa Tintas Coral – promoveu a revitalização completa de suas instalações, incluindo a modernização da infraestrutura e pintura personalizada. A mudança na roupagem da quadra atrelada a facilidade de acesso propiciada pela pacificação ampliaram o leque de frequentadores do espaço, que passou a fazer bastante sucesso entre os jovens de classe média da Zona Sul da cidade.

Além de sua função lúdica, a quadra exerce papel primordial na dinâmica associativa da favela. As reuniões de moradores que envolvem um contingente mais expressivo de participantes são realizadas na própria quadra da escola, diante da impossibilidade da sede da associação abrigar tais eventos, por conta da limitação física de seu espaço.

Laje do Michael Jackson

Imagem 08: Turistas colombianos junto à estátua do canto Michael Jackson. Foto: Rubens Gusmão, Julho de 2014.

Imagem 09: Painel de cerâmica em homenagem ao artista feita por Romero Brito. Foto: Rubens Gusmão, Julho de 2014.

Talvez o primeiro momento em que o morro Dona Marta tenha adquirido visibilidade expressiva em escala internacional ocorreu em 1996, quando o cantor Michael Jackson escolheu a comunidade para sediar seu então novo clipe "They Don't Care About Us" [25]. A música, que tomou a favela como exemplo para expor as mazelas sociais e dar corpo às demandas dos moradores de áreas carentes do país, conseguiu por si só, fazer o Dona Marta conhecido em todo mundo, acenando de modo mais incisivo para os problemas existentes no local.

Após o processo de pacificação, a comunidade Santa Marta passou a receber maior aporte de investimentos. Dentre os locais mais prestigiados com estes recursos está a laje, agora batizada como "Laje do Michael". No ano de 2010, a área ganhou novos ornamentos, como a construção de uma estátua de bronze do astro, elaborada pelo cartunista Ique, além da criação de um painel de cerâmica com a imagem de Michael assinada pelo pintor e escultor Romero Britto. Atualmente, o ponto é parada obrigatória dos turistas que adentram a comunidade, recebendo até cem visitantes por dia nos períodos de maior pico. O espaço movimenta inclusive o comércio local do morro, por meio das lojas temáticas de souvenires instaladas nas imediações da laje[26].

[25] "Eles não ligam pra gente".
[26] Portal Uol . Disponível em: <http://viagem.uol.com.br/guia/brasil/rio-de-janeiro/roteiros/com-michael-jackson-de-anfitriao-favela-santa-marta-oferece-tour-cultural/index.htm>. Acesso em: 13/06/2014.

Bar do Tota

Imagem 10: Frente do Bar do Tota em dia festivo. Foto: *Le Monde*[27], Julho de 2014.

Imagem 11: Torcedores assistindo ao jogo do Brasil na Copa do Mundo de Futebol 2014. Foto: *Le Monde*, Julho de 2014.

O estabelecimento comercial conhecido hoje como Bar do Tota já teve roupagens variadas e passou por diferentes mãos no decorrer das últimas décadas, mas só foi auferir maior notoriedade depois que o proprietário atual, Antônio Custódio da Silva, mais conhecido como "Tota", assumiu a direção do local. Situado nos pés do morro e dispondo de uma posição privilegiada (principal rua de acesso ao seio da comunidade e passagem necessária para tomar o Plano Inclinado) o botequim tornou-se um dos principais pontos de entretenimento do Dona Marta. Além de ser um importante espaço de socialização, o Bar costuma sediar diversas atividades culturais, como shows de grupos musicais, exposições, apresentações de filmes e até lançamentos de livro.

Normalmente, os festejos iniciais de qualquer evento de maior envergadura na favela acontecem no Bar. Nesses casos, depois de interagirem nas dependências do estabelecimento, os frequentadores deslocam-se para os locais efetivos das festas, que podem ser a Laje do Michael Jackson, Quadra da escola de Samba ou mesmo o campo de futebol. Algumas festividades específicas, como a anual Festa de São Jorge ocorrem no próprio Bar, que está aberto ao público diariamente de meio-dia às duas da manhã[28].

[27] Blog Jornal Lemonde. Disponível em: < http://bresil2014.blog.lemonde.fr/2014/06/23/soiree-ordinaire-a-santa-marta-favela-modele-de-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 22/08/2014.

[28] Blog O Dia. Disponível em: < http://blogs.odia.ig.com.br/guia-das-comunidades/2014/08/13/no-santa-marta-ao-ar-livre-e-mais-gostoso/>. Acesso em: 12/09/2014.

Praça Cantão

Imagem 12: Visão geral das casas que circunda a Praça Cantão. Foto: Bustler[29], Janeiro de 2012.

Imagem 13: Crianças brincando na Praça. Foto: Jornal Extra[30], Dezembro de 2010.

Outro lugar inconfundível do morro é a Praça Cantão. A praça encontra-se logo na entrada da comunidade e é um dos principais espaços públicos da comunidade Santa Marta. Afora a função de ponto de encontro e socialização, é nas cercanias da praça que se estabelece o cinturão comercial da favela. Bares, farmácia, cabelereiro e lojas de cunho variado constituem a rede de comércio e serviços que abastecem a população local. Recentemente o espaço foi revitalizado por meio do Projeto Favela *Painting* – realizado por artistas holandeses em parceria com o grupo privado Tintas Coral – que conferiu uma nova pintura para a praça e casas circunvizinhas. A praça também delimita a área limítrofe onde os veículos motorizados podem adentrar na comunidade, a partir desse ponto o acesso ao interior da favela só é possível a pé, tendo em vista o emaranhado de becos e vielas que se insinuam pela paisagem. Por conta disso, serviços motorizados de transporte de passageiros e entrega de mercadorias chegam somente até a praça. O restante do trajeto é efetuado por carreteiros[31].

[29] Portal eletrônico Bustler: Disponível em: <http://www.bustler.net/index.php/article/design_with_the_other_90_cities_opening_october_15_at_the_united_nations/>. Acesso em: 17/10/2014.
[30] Jornal Extra Online. Disponível em: http://extra.globo.com/casos-de-policia/upp-do-santa-marta-completa-dois-anos-de-pacificacao-360168.html. Acesso em: 13/08/2013.
[31] Portal BBC Brasil. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/videos_e_fotos/2013/12/131216_upp_galeria_santa_marta_jp.shtml. Acesso em: 05/07/2014.

Campo de Futebol

Imagem 14: Visão noturna do campo. Foto: Rubens Gusmão, Julho de 2014.

Imagem 15: Partida de futebol disputada no espaço. Foto: Favela Santa Marta[32], Março de 2011.

O campo de futebol também merece ser lembrado enquanto ponto de socialização no Morro Dona Marta. Além das habituais atividades esportivas decorrentes dos jogos de futebol, o espaço possui outras atribuições. Nos períodos que não ocorrem partidas, muitas crianças utilizam o espaço para outras formas de recreação, como soltar pipa ou simplesmente ter maior liberdade para correr, já que são poucos os locais na comunidade que permitem esse tipo de interação. O campo representa ainda um importante espaço de integração com outras favelas, tendo em vista que periodicamente ocorrem campeonatos de futebol envolvendo times de diferentes favelas da cidade, atraindo não apenas a população local em peso, mas também muitas pessoas de fora. Recentemente o campo passou por reforma e recebeu nova cobertura de grama sintética, aumentado ainda mais o interesse dos moradores pela prática desportiva e a autoestima dos moradores.

3.2 Entrevistas

Na transcorrer do trabalho foram entrevistados os seguintes atores locais: José Mario dos Santos (Presidente da Associação de Moradores Santa Marta), Regina Lúcia Chiaradia (Presidente da Associação de Moradores e Amigos de Botafogo – AMAB) e Robespierre Ávila (Diretor da ONG Atitude Social). A ideia geral foi avaliar o ponto de vista das lideranças comunitárias sobre os efeitos do processo de pacificação na comunidade Santa Marta e seus desdobramentos sobre o bairro de Botafogo.

[32] Blog Favela Santa Marta. Disponível em: <http://favelasantamartatour.blogspot.com.br/2011/05/blog-post.html>. Acesso em: 16/08/2014.

Optou-se como recurso metodológico reproduzir as falas selecionadas na íntegra, mantendo expressões coloquiais e possíveis imprecisões gramaticais. Procurou-se com isso preservar o sentido original do conteúdo.

Quando indagado sobre a frequência de reuniões para discutir os problemas comunitários no Dona Marta pós-UPP, bem como o grau de participação dos moradores, José Mario salienta que reuniões com esse fim ocorrem ocasionalmente na sede da associação. No entanto, quando se tratam de questões polêmicas que afetam a favela como um todo, os moradores mostram-se mais inclinados a se envolver e são convocadas assembleias para que estes possam externar junto ao poder público suas demandas mais prementes. Nas palavras do presidente:

> Na associação ela (reunião) ocorre esporadicamente. Agora, quando o assunto fica mais drástico, mais ferrenho, a gente faz assembleia. A associação pede assembleia e é feito na quadra da escola de samba. Quando o problema é coletivo, né, de interesse de todos, a convocação na assembleia é feita pra que os moradores tomem uma decisão na própria comunidade. Como é caso de Light, como é caso de Cedae, caso de Comlurb, né, toda novidade que tá chegando procura envolver toda a comunidade pra que não seja o presidente tomar a decisão sozinho.

É interessante notar que devido ao fato de o espaço físico da associação ser bastante acanhado, o local não comporta eventos de grande porte, por isso sempre se recorre à quadra da escola de samba como espaço de realização das assembleias. No tocante à margem de manobra conferida aos moradores para dialogar com os entes públicos, José Mario ressalta os avanços conquistados, mas lembra que ainda existe muito a ser feito no Morro:

> Depois da pacificação teve muitas reuniões aqui, né? Tiveram muitas reuniões e as demandas que o governo, né, foi a primeira, já saiu daqui com bastante demanda pros secretários... secretariado que estava aqui. E o nosso papel da associação é cobrar, né, os trabalhos, já que foram oferecidos pra comunidade, já que foram décadas de abandonos. E até hoje são cobrados os serviços, o serviço tá aí, tá em prática, estamos na fase dois do PAC, né, estamos aí com a Comlurb na comunidade, Secretaria de Obras, estamos com a Secretaria de Ciência e Tecnologia, Indústria do Conhecimento, com a Firjan, Clínica da Família, o prefeito, tem o Cras, né, todos os serviços de assistências sociais da prefeitura. Então aqui tem avançado bastante. Tem muita coisa pra ser feita, mas avançou bastante coisa também.

José Mario destaca também a importância do Dona Marta manter eixos de interlocução permanente com as associações de favelas vizinhas, além de boa relação com Governo e Prefeitura. Segundo ele, muito em função de sua capacidade de articulação política:

> Aqui eu trabalho com todas as favelas da zona sul, inclusive eu fui convidado pra ser presidente da Associação dos Presidentes daqui da zona sul, até por eu facilitar esse link com o governo e com o prefeito. Então a gente trabalha até em conjunto, aqui Santa Marta, Santo Amaro, Morro Azul, Tabajara, Cabrito, Galo, Pavão, Pavãozinho, a zona sul a gente tá bem articulado, tanto é que o governo denominou "área 1", pras reuniões. Eu tenho acesso ao governador e ao prefeito, até porque eu já conhecia antes deles serem prefeito e governador, tenho acesso a eles direto. Qualquer demanda que eu... troco e-mail com eles direto, sempre tenho respostas, tenho tido respostas. O secretariado quando são acionados também tenho tido respostas, algumas com soluções, outras com pendências. Mas eu sou bem aceito, né, tenho uma boa articulação no governo, tanto municipal como estadual.

Em relação aos principais problemas enfrentados atualmente pela comunidade, o presidente da associação aponta a questão do lixo como grande desafio. Em sua opinião, apesar do empenho da equipe da Comlurb, o efetivo de garis destinados à favela (cerca de oito) está ainda longe de fazer frente ao volume de lixo produzido diariamente no Dona Marta. No que se refere a possíveis benefícios trazidos pela pacificação, José Mario aponta como principal legado das UPPs a melhoria na questão de segurança, destacando o leque de serviços que vem a reboque da recuperação do território:

> O principal legado da UPP é permitir que as comunidades não seja mais tratada como área de risco; esse é o maior legado. Não tem preço. Porque com esse legado não tem por que uma secretaria ou um serviço público não venha atuar dentro da nossa comunidade. Então hoje ninguém pode reclamar, porque hoje nós não somos mais considerados uma área de risco, então os serviços tem que ir dentro da comunidade. Não só os serviços públicos, como os empresários, como a sociedade. Assim, hoje nós estamos recebendo mais de 10 mil turistas/mês aqui no Santa Marta, muito empresário oferecendo empregabilidade aqui na nossa comunidade. Eu acho que esse é o caminho que nós devemos trilhar, e é o caminho da verdadeira transformação social.

Em consonância a fala de José Mario, Regina Chiaradia, presidente da AMAB, reconhece, apesar das polêmicas recentes, os avanços oriundos da pacificação e a importância das UPPs. No entanto, ressalta a necessidade de os moradores locais não se contentarem com as propostas trazidas pelo governo, mas que procurem a todo o momento participar, interferindo ativamente em qualquer processo decisório que contemple a comunidade:

> Eu acho que o que tá acontecendo agora, e que o que a gente tá assistindo, alguns deslizes estão acontecendo em UPPs, não pode ser uma justificativa pra acabar com o projeto (...) Um lugar que foi abandonado a vida inteira pelo Poder Público, qualquer migalha que você assine, as pessoas já estão encantadas. A gente dizia: "Vocês não podem se deixar levar por esse encantamento, tem que discutir, sabe, tem que discutir como é que vocês querem. Vocês tem que discutir como é que vai ser essa casa, como é que vai ser esse espaço, como é que vai ser... sabe, não pode ser como eles querem". "Ah, mas o governo faz". "Não, o governo não vai fazer, vocês tem que fazer junto como o governo, tem que ser uma parceria.

Outro ponto levantado na entrevista foi a relação entre moradores e policiais, como está sendo o convívio após a pacificação, tendo em vista o histórico conturbado de incursões hostis das forças de segurança. Para José Mario, a adaptação dos habitantes do Dona Marta têm sido positiva e os resultados até aqui satisfatórios:

> Hoje é mais de 99% de aceitação no Santa Marta, então a comunidade, tanto é que são quatro anos sem nenhuma letalidade, quatro anos sem nenhum tiro aqui dentro. Sinal que nós estamos trabalhando da forma correta, né? Eu em defesa da comunidade, e eles pra servir e proteger os cidadãos daqui do Santa Marta. Então, essa combinação, essa harmonia, vem fazer com que o trabalho se aflore e vire modelo pras outras comunidades, né? Enquanto outras comunidades estão brigando com o estado, nós estamos harmônicos e fazendo com que as coisas aconteçam, com que a nossa cultura não seja podada, né, e que os nossos direitos sejam respeitados, assim que nós estamos trabalhando.

Nesse contexto, Regina destaca que o bairro de Botafogo, mesmo antes das UPPs, não enfrentava maiores problemas no campo da segurança, mas destaca o desenvolvimento infraestrutural e a rede de serviços como diferenciais trazidos pela pacificação no Dona Marta:

> Olha, é bom que fique claro que o bairro de Botafogo nunca teve problemas com bandidagem de "Dona Marta", entendeu? Nunca o "Dona Marta" (...) Sabe, aqueles momentos, né, mas era uma guerra de quadrilha lá dentro, que claro, virou guerra, se mataram. Mas, o bairro nunca teve problema de dizer que a bandidagem descia pra assaltar todo mundo, e que foi bom que botou UPP e que sumiu com os bandidos. Agora, o bacana da UPP, é porque trouxe uma melhor qualidade de vida pra eles, eu acho que isso é o bacana, né, um projeto de urbanização, um projeto de saneamento, um projeto de empreendedorismo, de trabalho e renda, isso é legal.

Outro fator analisado nas entrevistas de campo foi o efeito da pacificação na dinâmica de atuação das ONGs no Dona Marta. Uma primeira constatação em conversas informais com moradores e líderes locais é que – apesar de dezenas de ONGs divulgarem supostos trabalhos realizados na comunidade, especialmente após a pacificação – somente duas ONGs tem seu papel reconhecido quase unanimemente pela população: o Grupo Eco e a ONG Atitude Social.

O Grupo Eco, fundado em 1977 mantém diversos trabalhos paralelos. De acordo com a ONG, seu principal objetivo é salvaguardar a prática da cidadania na favela, tendo como principal público alvo crianças e adolescentes do Morro. Dentre as atividades do Grupo destacam-se: o jornal "Eco", circulando desde o surgimento do grupo, com edição trimestral; o grupo cênico, que trabalha com música e poesia; além de aulas de informática, esporte e

lazer. Atualmente o grupo é integrado por cerca de 130 membros, que formam o regime de associados da ONG[33].

No caso da ONG atitude Social, embora atue informalmente há algumas décadas, a entidade assumiu oficialmente o status de ONG em 2004, quando foi reconhecida como ponto de cultura. As principais ações da ONG estão relacionadas com a música, oferecendo aulas de diversos instrumentos musicais. Em sua sede existe uma biblioteca contendo razoável acervo de livros dos mais variados gêneros. A entidade também possui um núcleo audiovisual em sua sede. Por ter um espaço físico limitado, eventos de maior porte, como projeção de filmes em tela grande e teatro infantil, são realizados na Laje do Michael Jackson, logo acima do ponto de cultura.

Durante o campo entrevistou-se o diretor da ONG, o músico Robespierre Ávila. Pierre, como é conhecido popularmente, destacou algumas consequências do processo de pacificação tanto para a comunidade quanto para o grupo que gerencia. Em sua opinião, problemas infraestruturais e a questão do lixo são os maiores desafios do momento no Dona Marta:

> Parece negócio de, como é que é fala? Estrutura mesmo, entendeu? Por exemplo, o bondinho não funciona direito, não temos lixo, né? O lixo é o grande desafio e também vala aberta, entendeu? A gente paga esgoto, mas não temos esgoto, então eu acho que a dificuldade maior agora é essa questão de você realmente fazer da favela um modelo, entendeu?

Pierre relata que após a pacificação houve melhoria na qualidade dos espaços públicos, apesar de a comunidade não dispor de muitas áreas coletivas. No tocante a existência de espaços de discussão entre moradores e poder público, Pierre aponta a quadra da escola de samba e a sede da UPP como espaços preferenciais para esse tipo de debate, mas confessa ter dificuldade de encontrar tempo hábil para se envolver ativamente nas reuniões:

> Tem na quadra da Mocidade, eu já participei muito, mas é que hoje falta muito tempo, entendeu? Eu tenho muita coisa, muita demanda que eu não consigo ir, entendeu? Demanda do comitê que a gente criou, mas eu mesmo estou no comitê, o pessoal: Pô, tu não vai? Porque eu trabalho com isso, né? Eu também faço, a gente produziu um filme do Circuito Tela Verde, que fala sobre ecologia. Então, eu estou sempre exibindo, sempre falando, sempre batendo na porta falando dessa questão do lixo. Aí então eu não podia ficar de fora do projeto, mas ao mesmo tempo é complicado, mas tem, tem lá na UPP também existem reuniões lá também, que as pessoas vão.

[33] Site da ONG. Disponível em: <http://www.ser-eco.org/grupoeco.htm>. Acesso em: 13/09/2014.

No que concerne à periodicidade desses encontros o músico explica que deveriam ser mais frequentes, mas salienta ser difícil mobilizar volumes maiores de pessoas, especialmente por conta da disponibilidade limitada dos moradores. Sobre os impactos da UPP no desenvolvimento da entidade, Pierre chama atenção para a proliferação de "ONGs fantasmas" e ressalta o fator segurança como principal destaque da pacificação:

> Bom, a gente sempre tem um histórico de muita ONG no Santa Marta, outro dia estávamos discutindo e foi feita uma pesquisa, existe mais de 100 ONG's no Santa Marta. Tem gente ganhando prêmio no exterior com ONG no Santa Marta que ninguém sabe que são ONG, ninguém nunca viu. [...] Não, houve melhora sim porque uma pessoa pode entrar, pode sair sem ser incomodada, né? Então, isso é uma mudança muito grande, né? Você não vê arma mais na mão dos meninos. Então, isso, antigamente a gente fazia trocar o violão pela arminha de brinquedo dele.

Levando em consideração os tópicos analisados nas entrevistas, é possível evidenciar um parecer favorável sobre os primeiros resultados do processo de pacificação na comunidade. Ao contrário do clima de apreensão que tem se espraiado por outras comunidades com UPPs, os moradores do Dona Marta aparentam ter acolhido com maior entusiasmo os resultados auferidos pelas UPPs, muito embora ainda existam problemas recorrentes como a questão do lixo. Esses tópicos são avaliados mais profundamente na aplicação dos questionários aos moradores.

3.3 Questionários de campo

3.3.1 Questionário Piloto

Conforme adverte Alberto Carlos Almeida (2002), todo questionário de pesquisa tem por finalidade basilar mensurar variáveis e conceitos. Antes da definição final do modelo de questionário adotado, optou-se pela aplicação de um questionário de campo piloto. A relevância da confecção do pré-questionário reside em alguns pontos fundamentais: avaliar a validade e eficácia das perguntas elaboradas, bem como obter o feedback dos entrevistados em relação a assimilação dos tópicos apresentados. A partir da compilação e análise das respostas iniciais é possível avaliar com maior exatidão as limitações do questionário e alterar sua configuração caso necessário. Em se tratando especificamente da pesquisa em curso,

foram aplicados nessa fase inicial 25 questionários. Segue o modelo de questionário piloto aplicado na comunidade Santa Marta:

Figura 01: Questionário Piloto

Universidade Federal do Rio de Janeiro **15/11/2012**
Grupo de Pesquisa sobre Política e Território

Perfil do Entrevistado: Sexo - M ☐ F ☐

Faixa Etária: 15 a 24 ☐ 25 a 40 ☐ 41 a 59 ☐ 60 ou mais ☐

1- Você considera que existe democracia no Brasil?

Sim ☐ Não ☐ Por quê?

_____

2- Existem espaços públicos na comunidade? Locais onde as pessoas costumam se encontrar, conversar, debater assuntos de seu interesse?

Sim ☐ Não ☐ Quais?

_____

2.1 - Isso mudou após a implantação da UPP?

Sim ☐ Não ☐ Por quê?

_____

3- Existem espaços de diálogo entre moradores e Governo dentro do Santa Marta?

Sim ☐ Não ☐ Quais?

_____

3.1 - Você participa desses espaços?

Sim ☐ Não ☐

3.2 - Com que frequência?

Quase sempre ☐ Regularmente ☐ Muito pouco ☐

4- Em sua opinião o programa UPP social trouxe melhorias para a comunidade?

Sim ☐ Não ☐ Quais?

_____

4.1- Os habitantes locais participaram dessas mudanças?

Sim ☐ Não ☐

4.2 - De que modo?

_____

No tocante aos critérios empregados para montagem dos questionários, antes de tudo, pretendeu-se traçar o perfil básico do entrevistado, por meio do sexo e grupo etário no qual está alocado. Intentou-se com isso, pesar até que ponto perfis distintos resultam em visões de mundo e interesses cambiantes. Em relação ao questionário em si, decidiu-se trabalhar com perguntas híbridas. Todas as perguntas começam fechadas, todavia, dependendo da resposta do entrevistado podem tornar-se abertas. Preferiu-se adotar essa metodologia para avaliar mais detidamente a linha de raciocínio dos entrevistados, sem deixar o questionário enfadonho para os mesmos.

A pergunta inicial parte de uma escala mais ampla, buscou-se analisar se os moradores consideram viver num país democrático e qual sua concepção sobre democracia. A pergunta seguinte refere-se à temática dos espaços públicos, premissas básicas para a constituição de um espaço político. Ademais, pretende-se mapear a distribuição desses locais dentro da comunidade. A terceira questão trata mais especificamente da existência de espaços políticos, isto é, se há de fato canais de diálogo entre habitantes locais e poder público no Dona Marta, além de procurar mensurar o grau de engajamento dos moradores nas políticas públicas voltadas para sua favela. A última pergunta diz respeito às mudanças ocorridas na comunidade que foram fruto do processo de pacificação. Nesse sentido, deseja-se valorar o parecer final dos moradores sobre o projeto das UPPs em sua localidade.

A primeira consideração aqui exposta faz menção ao fator mobilidade, isto é, a liberdade de locomoção dos visitantes dentro da comunidade. Os pesquisadores encontraram grande facilidade para se deslocar no seio da favela, não havendo necessidade de comunicar previamente sua breve estadia a nenhum habitante do local. Além disso, turistas foram avistados com frequência, explorando a área sem maiores estorvos.

No que concerne às observações referentes aos questionários em particular, cabe aqui frisar a dificuldade inicial encontrada para a aplicação dos mesmos. Ao se adentrar no morro, buscou-se abordar os indivíduos que figurassem em meio ao trajeto em direção à parte mais elevada da comunidade. Inicialmente, os rostos cerrados e expressões desconfiadas revelavam moradores hesitantes, que se esquivavam dos pesquisadores a passos largos. Não se soube em princípio decifrar os motivos dessa recusa, posteriormente relacionada com a falta de tempo. Tendo em vista o impasse inicial no contato com os habitantes locais, procurou-se modificar a estratégia de aproximação para com os moradores. Optou-se então por abordar as pessoas que estavam na fila à espera do Plano Inclinado (espécie de elevador que funciona sobre trilhos e permite a circulação dos indivíduos entre as diferentes partes do morro). Os moradores que ali se encontravam mostraram-se bem mais acessíveis para participar da pesquisa, o tempo

ocioso à espera do plano inclinado, cerca de 20 minutos, pareceu torná-los mais afáveis, e a partir daí, a aplicação dos questionários transcorreu sem dificuldades.

Em se tratando das respostas obtidas junto aos moradores, chama a atenção inicialmente, sua dificuldade em responder a primeira questão, relativa à prática democrática no país. Um número substancial de entrevistados indagava aos pesquisadores quanto ao significado preciso do termo, para em seguida dar um parecer sobre o assunto, um pouco mais da metade (52%) concordou que de fato vive num país democrático. Contudo, sabe-se que a participação do pesquisador (mesmo quando inquirido pelo entrevistado) pode influenciar direta ou indiretamente o resultado da pesquisa. Posto isso, na versão final do questionário de campo esse item foi retificado, incluindo opções de resposta que abarquem o grupo dos que não souberam ou não quiseram responder determinado item.

No tocante à existência de espaços públicos no local, a grande maioria (84%) designou alguns espaços tradicionais do morro imbuídos dessa função, como por exemplo: o espaço da associação de moradores, a quadra de futebol e a famosa laje do Michael Jackson, visitada pelo cantor durante a gravação de um clipe em 1996.

Já com relação à presença de espaços de interlocução entre moradores e Governo, os moradores revelaram-se um pouco céticos sobre a questão. 64% apontaram a quadra da associação de moradores como o lugar que se enquadrava nesse perfil, contudo, admitiam que reuniões com essa finalidade não eram frequentes, e quando aconteciam, estes não estavam inclinados a participar. Cerca de 29% participaram em algum momento das reuniões, especialmente no momento de recém-instalação das UPPs.

No que diz respeito às melhorias trazidas pela pacificação, 84% reconheceram tais avanços, em que a segurança foi de longe o quesito mais enfatizado (76%).

3.3.2 Questionário Final

Ao contrário do que ocorreu na execução do questionário piloto, quando as entrevistas se deram preferencialmente no Plano Inclinado, a aplicação do questionário final não se restringiu a um ponto específico da comunidade, sendo efetuada durante a caminhada em direção ao pico do Morro, no qual foram aplicados 48 questionários para moradores que se encontravam a disposição.

Optou-se por não inquirir nenhum morador que estivesse recluso em sua residência, para a entrevista não assumir um caráter invasivo, evitando comprometer a privacidade da

população local. No decorrer do trajeto foi possível evidenciar a dificuldade que o sítio geográfico oferece para que os moradores acessem os pontos mais elevados do morro, fato lembrado constantemente conforme se supera cada um dos degraus que principiam no horizonte. Tendo em vista que o Plano Inclinado comporta apenas duas dezenas de pessoas e exige serenidade dos que o aguardam concluir seu itinerário e retornar a base, a maior parte dos moradores ainda faz o percurso convencional, a pé. O notório esforço é recompensado pela vista privilegiada que se tem do alto da favela, onde se pode apreciar diversos cartões postais da cidade, como a Lagoa, o Pão de Açúcar e o Corcovado.

No geral, a receptividade dos moradores foi bastante positiva. Elencou-se como artifício de abordagem inserir a temática das UPPs depois que os entrevistados já estavam familiarizados com o questionário e mais a vontade para responder as perguntas. No tocante ao formato do questionário, foram feitas algumas alterações importantes. Em primeiro lugar, foi acrescida uma alternativa na pergunta inicial, que versa sobre a crença dos moradores na democracia brasileira. Como no questionário piloto muitos tiveram dúvidas ou não quiseram expressar sua opinião, foi colocada a opção "Não tem certeza/prefere não opinar" com o intuito de abarcar também esse grupo. Além disso, foi incluído o item 3.3, relativo ao grau de influência que os habitantes locais acreditam ter nas decisões políticas que envolvem a comunidade. Por fim, foi adicionada uma quinta pergunta, referente ao nível de integração do território segundo o ponto de vista dos entrevistados.

Figura 02: **Questionário Final**

Universidade Federal do Rio de Janeiro **29/04/2014**
Grupo de Pesquisa sobre Política e Território

Perfil do Entrevistado: Sexo - M ☐ F ☐

Faixa Etária: 15 a 24 ☐ 25 a 40 ☐ 41 a 59 ☐ 60 ou mais ☐

1- Você considera que existe democracia no Brasil?

Sim ☐ Não ☐ Não tem certeza / Prefere não opinar ☐

_____

2- Existem na comunidade locais públicos onde as pessoas costumam se encontrar, conversar, debater assuntos de seu interesse?

Sim ☐ Não ☐ Quais?

_____

2.1 - Isso mudou após a implantação da UPP?

Sim ☐ Não ☐ De que modo?

_____

3- Existem espaços de diálogo entre moradores e Governo dentro do Santa Marta?

Sim ☐ Não ☐ Quais?

_____

3.1 - Você participa desses espaços?

Sim ☐ Não ☐

3.2 - Com que frequência?

Quase sempre ☐ Regularmente ☐ Muito pouco ☐

3.3 – Você considera que após a UPP os moradores passaram a ter mais influência nas decisões para a comunidade?

Sim ☐ Não ☐ Por quê?

_____

4- Em sua opinião o programa UPP social trouxe melhorias para a comunidade?

Sim ☐ Não ☐ Quais?

_____

4.1- Os habitantes locais participaram dessas mudanças?

Sim ☐ Não ☐

4.2 - De que modo?

_____

5 – Depois da UPP você se sente mais integrado ao bairro de Botafogo?

Sim ☐ Não ☐ Por quê?

_____

A partir do levantamento das respostas obtidas junto aos moradores na pesquisa de campo foi possível elaborar determinados gráficos, com o intuito de facilitar a leitura e interpretação das informações colhidas.

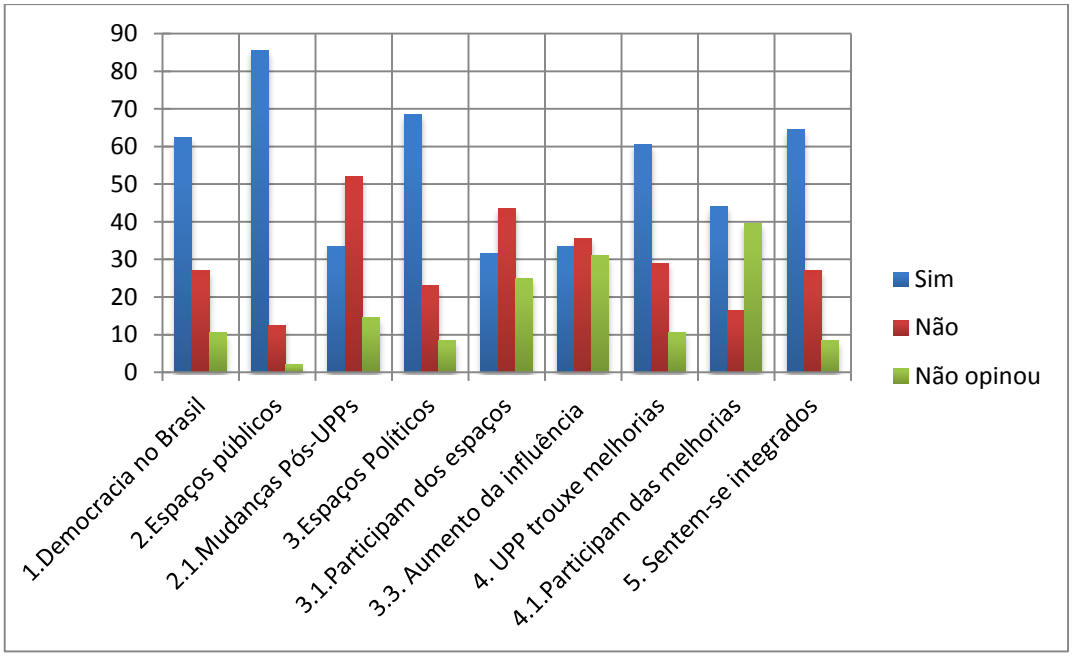

Gráfico 01: Distribuição das respostas em função dos campos investigados – Colunas (%) Fonte: GEOPPOL, 2014.

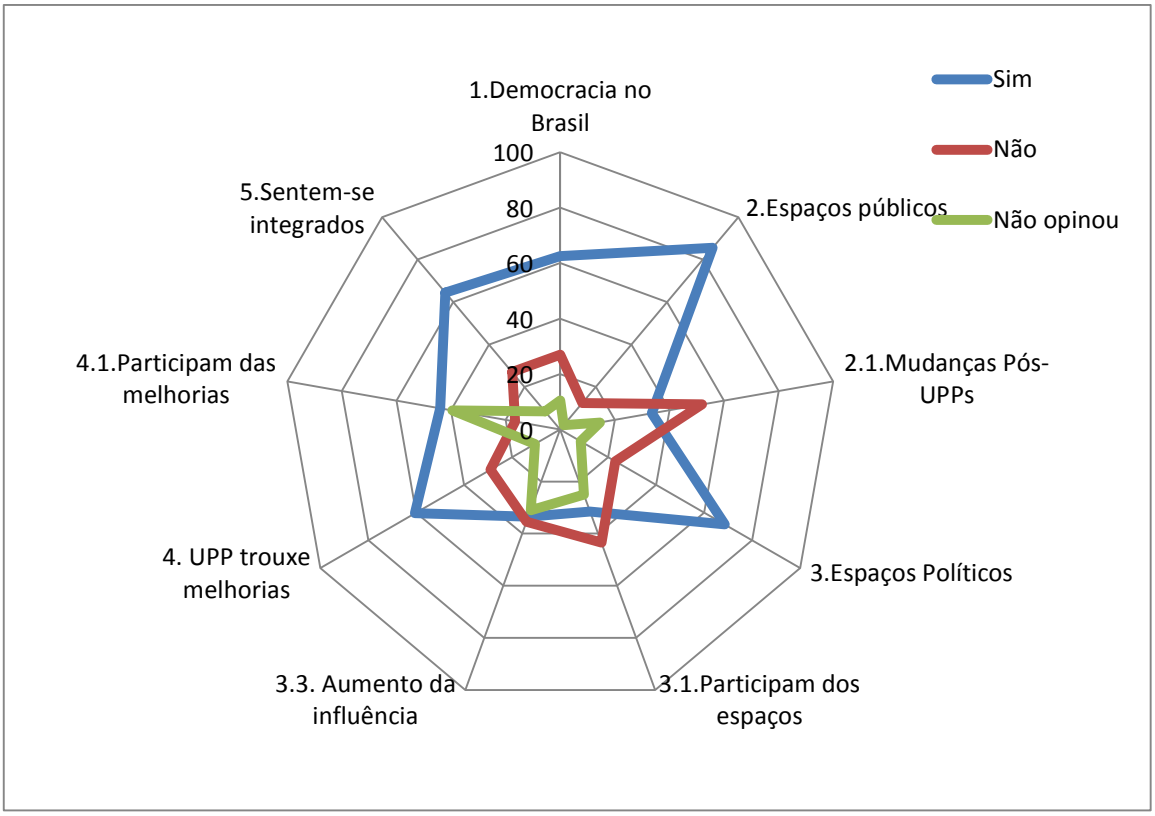

Gráfico 02: Distribuição das respostas em função dos campos investigados – Radar (%) Fonte: GEOPPOL, 2014.

A análise dos gráficos em questão permite uma leitura mais clara e precisa das respostas obtidas no campo. No tocante a primeira pergunta, 62% dos entrevistados acreditam haver democracia no Brasil, 27% mostraram-se céticos e 10% preferiram não opinar. Chama a atenção o número significativo de pessoas que respondeu positivamente a primeira pergunta, sinalizando que se reconhecem enquanto coparticipantes do sistema político brasileiro.

No caso da segunda pergunta, é possível notar a maior disparidade dentre todos os itens avaliados. 85% dos moradores ouvidos identificaram espaços públicos no interior da comunidade. Contudo, quando são indagados sobre possíveis mudanças nesses locais após a pacificação, o resultado é bem diferente. Apenas 33% concordaram que de fato aconteceram transformações nos espaços públicos. Em contrapartida, 52% confessaram que as áreas coletivas permanecem da mesma forma.

Em relação à pergunta sobre espaços políticos, 69% das pessoas consultadas admitiram que existem espaços com essa finalidade, em especial a quadra da escola de samba comunitária, utilizada pela associação de moradores em reuniões que envolvem maior contingente de pessoas. Já com relação a sua participação nesses espaços, o panorama muda. 44% relataram que não participam das discussões atinentes à favela.

No que diz respeito ao grau de influência da população local nas decisões políticas, o resultado foi bastante emparelhado: 35% dos entrevistados consideram que não houve aumento do poder de manobra política dos moradores, 33% acreditam que houve sim crescimento da influência e 31% não opinaram. Nesse item em especial, salta aos olhos o alto número de indivíduos que preferiram não responder. A partir da análise desse índice, pode-se conjecturar que boa parte das pessoas ouvidas demonstra não estar a par dos mecanismos de participação que estão ao seu alcance. Também pode revelar certo descrédito ou até mesmo acomodação por parte dos habitantes locais, que talvez pudessem se inteirar melhor sobre suas prerrogativas.

Ao se avaliar a questão dos possíveis benefícios trazidos pela pacificação, 60% dos inquiridos concordou que as UPPs possibilitaram melhorias na comunidade, sobretudo aquelas relacionadas ao aumento da segurança ou da sensação de proteção. Afora os benefícios destacados pelos moradores, os mesmos fizeram questão de frisar alguns problemas rotineiros dentro de seu cotidiano, a coleta inadequada do lixo e o valor abusivo das contas da Light estiveram entre as queixas mais contundentes.

Na parte relativa à participação dos moradores locais nessas melhorias, 44% afirmaram participar de algum modo das decisões que envolveram as benfeitorias, 16% não tiveram interferência no processo e 40% não responderam a pergunta. Chama a atenção novamente o alto número de entrevistados que se esquivaram da questão, seja por desconhecimento do assunto ou indiferença. O resultado da última pergunta, sobre até que ponto os habitantes da favela sente-se integrados ao restante da cidade, mostra que expressivos 65% dos moradores sente-se de fato integrados enquanto 27% discordam dessa opinião. Essa constatação é importante, pois revela que – a despeito das dificuldades enfrentadas e rotulações depreciativas que recebem – os mesmos não se sentem inferiorizados e enxergam nas favelas parte integrante e indissociável do espaço urbano, como são de fato.

Cabe salientar ainda, que foi possível observar algumas contradições no mínimo curiosas nas respostas dos entrevistados, especialmente no que diz respeito ao seu engajamento político nas discussões que envolvem a comunidade. Embora apenas 31% dos ouvidos afirmem participar dos espaços políticos, 60% reconhecem que a pacificação trouxe melhorias e 44% dizem que participaram dessas melhorias. Com isso, cerca de 13% dos ouvidos afirmam ter participado das melhorias mas não se envolveram efetivamente nas discussões que deram origem a esses benefícios. Embora boa parte deles tenha destacado a participação em reuniões da associação, muitos não souberam responder ao certo de que forma participaram dessas melhorias. Caso não tenha havido algum equívoco dos

entrevistados na interpretação das perguntas, resta saber de que outra forma eles podem ter sido ativos na transformação da comunidade, talvez empregando força de trabalho nas obras de infraestrutura decorrentes das UPPs, contudo essa questão permaneceu um pouco nebulosa.

CONCLUSÕES

Desde seu surgimento, a política de pacificação vem despertando a atenção e a curiosidade de inúmeros estudiosos que se debruçam sobre a temática da gestão do território, suscitando debates calorosos sobre as possíveis implicações do programa. No caso da pesquisa em curso, o interesse na temática das UPPs justificou-se, dentre outros fatores, pela originalidade e ambição do projeto, sobretudo devido a sua lógica de ação diferenciada, baseada na estratégia de ocupação permanente como meio de reaver o controle territorial das favelas ocupadas pelo tráfico. Mais do que isso, o trabalho foi motivado pela oportunidade de se repensar os efeitos das políticas públicas na promoção e no desenvolvimento de espaços políticos nas comunidades pacificadas.

Durante todo o percurso de maturação da dissertação, o objetivo central do trabalho foi ler a relação entre espaço político e território, concentrando atenção nas perspectivas de consolidação de espaços da ação política dentro da comunidade Santa Marta, sede inicial do programa de pacificação. Buscou-se com isso averiguar em que medida a chegada das UPPs abriu ensejo para o surgimento de canais de interlocução duradouros entre moradores e poder público, bem como analisar o nível de integração da favela aos territórios formais da cidade. Diante do exposto, foi possível assimilar alguns impactos relevantes decorrentes da instalação da UPP na comunidade, além de avaliar os rebatimentos da política de pacificação no dia a dia dos moradores locais.

É sabido que o número total de questionários e entrevistas não foi dos mais expressivos, muito em função das limitações de tempo e recursos. Admite-se também que em alguns momentos aplicação dos questionários careceu de rigor técnico, fato evidenciado pela carência de parâmetros estatísticos no processo de seleção dos entrevistados. No entanto, considera-se que os resultados obtidos permitiram avançar no debate sobre a efetividade dos espaços políticos na favela.

Nesse sentido, a pesquisa empírica mostrou-se um instrumento assaz valioso, permitindo desvelar parte da intrincada dinâmica de pacificação sob a ótica dos habitantes locais. Como resultado se obteve algumas hipóteses e novas indagações, que reiteraram a riqueza e complexidade do tema, ainda longe de ser esgotado.

O objetivo central do trabalho consistiu em averiguar até que ponto a UPP Social oportunizou a criação de espaços políticos no Morro Dona Marta. Mas antes de responder essa pergunta, é necessário analisar mais detidamente as questões complementares, que

ajudaram a alumiar a problemática principal. Outra meta do trabalho foi desvendar o teor da participação dos moradores locais na elaboração de políticas públicas no Dona Marta. Partindo do pressuposto que uma das bandeiras principais do programa é a gestão compartilhada do território. O envolvimento dos habitantes das áreas pacificadas tem valor imprescindível para o sucesso da empreitada. Nesse sentido, foi possível fazer algumas considerações importantes:

Boa parte dos entrevistados reconheceu a existência de espaços dentro da comunidade onde é possível discutir as demandas da população com lideranças locais, representantes do Governo ou membros da iniciativa privada. Encontros comunitários corriqueiros e de pequeno porte são realizados na sede da própria associação de moradores. Por outro lado, reuniões que costumam mobilizar grandes contingentes populacionais são transferidas para a quadra da Escola de Samba do Morro, que em ocasiões especiais, também é apropriada pela associação, tendo em vista sua área física bem mais extensa.

Contudo, não foram muitos os moradores que afirmaram participar efetivamente dessas reuniões. A maior parte dos ouvidos declarou não ter envolvimento ativo nos espaços de discussão existentes no Dona Marta. Além disso, os residentes tiveram dificuldade para responder se, após a pacificação, houve aumento de sua influência nas decisões que envolvem o bem-estar da comunidade, em geral mostraram-se divididos. Muitos indivíduos demonstraram não estar inteiramente cientes dos instrumentos de participação que estão a sua disposição. Notou-se em muitos entrevistados um certo descrédito e até acomodação quando estes são inquiridos a participar nas decisões da comunidade. Em contraponto, vários dos ouvidos garantiram ter participado das melhorias realizadas no Dona Marta de outras formas, embora se mostrassem confusos para definir esse tipo de envolvimento. Em suma, a participação dos habitantes locais nas decisões políticas após a pacificação mostrou-se ainda discreta, tanto em função da infrequência de reuniões com esse intuito quanto do desinteresse de parte dos entrevistados.

Outro objetivo do trabalho foi avaliar a noção de democracia que os moradores do Dona Marta possuem, tendo em vista que muitos cidadãos não tem pleno discernimento de seus direitos e possibilidades de engajamento nos espaços políticos. De acordo com José Álvaro Moisés (2008), a cultura política e o desempenho das instituições democráticas são fatores preponderantes para delinear a concepção de democracia que uma sociedade possui, além de repercutir sobre sua avaliação dos regimes democráticos.

A maioria dos entrevistados acredita viver de fato em um país democrático, embora ainda exista um número razoável de pessoas que discorda dessa opinião ou simplesmente não

tem uma concepção bem definida do que se entende por democracia, fato evidenciado pela dificuldade que muitos entrevistados apresentaram para responder esse item, por vezes tentando recorrer a terceiros para ter maior clareza sobre o fundamento da pergunta. No entanto, ao contrário do que ocorreu no questionário piloto, durante a aplicação do questionário final não se prestou nenhum tipo de esclarecimento que pudesse influenciar a natureza das respostas.

Ao longo da pesquisa também se buscou aferir o nível de integração do Dona Marta aos territórios formais da cidade, tomando como parâmetro o ponto de vista dos moradores da própria comunidade.

Na opinião da grande maioria dos ouvidos, o Dona Marta é um território integrado ao restante da cidade. Alguns fatores foram fundamentais para atestar essa assertiva. O quesito segurança foi o ponto central apontado pelos entrevistados como principal legado positivo das UPPs, oportunizando conectar ainda mais esse território aos bairros circunvizinhos, especialmente no que diz respeito aos campos mobilidade interna e acessibilidade. Esse conjunto de transformações permitiu atrair maior volume de investimentos, tanto públicos como privados, resultando na revitalização das áreas de lazer e espaços públicos da comunidade. Com isso, houve aumento considerável do número de turistas e visitantes que se aventuram pelas vielas e becos da favela, seja para apreciar as belezas da cidade por um ângulo alternativo ou simplesmente conhecer novos espaços de socialização. Mais do que afirmar que se sentirem cidadãos integrados, muitos dos ouvidos fizeram questão de enaltecer suas raízes, reafirmando o orgulho de parte do Dona Marta.

Retornando à problemática do espaço político, pode-se agora analisar a questão de modo mais consistente. Quase todos os ouvidos reconheceram a existência de espaços coletivos na comunidade que, embora não tenham crescido em número, foram revitalizados, o que não deixa de ser um ponto positivo, pois tratam-se de requisitos necessários para fundação de qualquer espaço político. Para boa parte dos entrevistados, existem sim espaços políticos no Morro. Em verdade, os moradores descreveram um local específico com essa característica: a quadra da Escola de Samba usada pela associação nas reuniões com moradores. Se por um lado é possível discernir locais de interlocução na comunidade, por outro a participação efetiva dos moradores nesses espaços está ainda aquém do esperado. Dois fatores podem ajudar a entender melhor esse cenário:

Em primeiro lugar, o programa UPP Social – incumbindo de fazer o elo entre moradores e poder público, na construção participativa de uma nova favela – não vem demonstrando o mesmo vigor e eficácia do projeto de pacificação original. Assiste-se com

isso, a certo descompasso entre os dois programas, a vertente social das UPPs não dispõe dos mesmos recursos e seu quadro institucional aparenta fragilidade. Na prática, boa parte dos canais de interlocução aventados ainda mostram-se engessados, sem a flexibilidade necessária para estimular o envolvimento efetivo dos moradores (CANO, 2012, GERALDINI, 2012). Ademais, conforme frisado anteriormente, evidencia-se certo desinteresse dos moradores em se inteirar dos canais de diálogo com o poder público que estão a sua disposição. Mesmo quando cientes do seu papel enquanto cidadãos, os habitantes locais revelam-se pouco engajados nos debates comunitários, possivelmente por descrédito nas instituições ou mera inação diante das rápidas transformações que a comunidade vem sofrendo nos últimos anos.

Em suma, pode-se concluir que os principais pontos positivos trazidos pela UPP no Dona Marta referem-se aos quesitos segurança, acessibilidade e atração de investimentos. No primeiro caso, a retirada do tráfico armado restringiu os casos de violência e aumentou consideravelmente a sensação de segurança no Morro, tendo importantes implicações também na questão do deslocamento. O trânsito diário de moradores – sem restrições de horário – e o fluxo de visitantes tornaram-se bem mais intensos, transparecendo maior grau de integração do território. A visibilidade alcançada pela comunidade decorrente da pacificação facilitou a injeção de recursos, principalmente por meio de parcerias público-privadas. No entanto, o programa UPP Social tem deixado bastante a desejar. A vertente social do plano de pacificação revela bastante debilidade, deixando muitas lacunas que obstruem o diálogo regular entre habitantes e poder público.

Sendo assim, o espaço político em essência parece dar-se a conhecer timidamente na comunidade, embora se revele ainda bastante frágil e necessite de mecanismos que estimulem sua consolidação e desenvolvimento. Não se pretende aqui dar uma ferramenta ou resposta simples das condições necessárias para mudar efetivamente o panorama, mas sem dúvida essa mudança deve passar obrigatoriamente pela participação constante dos moradores locais nos espaços apropriados para definir em conjunto suas demandas e para colocá-las em sintonia com o governo, estreitando laços e trocando conhecimentos na construção de uma favela mais forte.

BIBLIOGRAFIA

ALBERNAZ, R. Elizabete. [et al.]. **Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do rio de janeiro. o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 21, n°. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **Como são feitas as pesquisas eleitorais e de opinião**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BANCO MUNDIAL. **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**. Banco Mundial, 2012.

BARRETTO, Ignez. Ganhando mentes e corações: o papel da liderança comunitária in CASTRO, Paulo Rabello de. **Galo cantou!: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro : Record, 2011.

BECKER, Bertha. Tendências de transformação do território no brasil. Vetores e circuitos. **Revista Território**, 1(2), 1997.

BICALHO, Pedro Paulo Gastalho; GERALDINI, Janaina Rodrigues; MELICIO, Thiago Benedito. Biopoder e Upps: Alteridade na experiência do policiamento permanente em comunidades cariocas. Fractal, **Revista de Psicologia** - UFF - v. 24 – n° 3, p. 599-622, Set./Dez. 2012.

BURGOS, Marcelo Baumann. "Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro", in: **Um Século de Favela**. A. Zaluar e M. Alvito (orgs.). Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EDUSP : Ed. 34, 2000.

CANO, Ignácio (coord.). **Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

CARVALHO, Monique Batista. A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura**. O Social em Questão** - Ano XVI - nº 29 – 2013.

CASTRO, Iná Elias de. Conjunto habitacional: ampliando a controvérsia sobre a remoção de favelas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 26, n°2, p. 213-231, 1983.

_____, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____, Iná Elias de. O espaço político: Limites e possibilidades do conceito in CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato. **Olhares Geográficos, modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CASTRO, Iná; RODRIGUES, Juliana; RIBEIRO, Rafael. **Espaços da Democracia: Para a agenda da Geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Faperj, 2013.

CASTRO, Paulo Rabello de. **Favela e Violência: a Resposta do Cantagalo**. Fórum Especial - Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como "Sonho Brasileiro", Oportunidade para as Favelas, 2009.

_____, Paulo Rabello de. **Galo cantou! : a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro: Record, 2011.

_____, Paulo Rabello de. "Uma conquista ganha": Raízes da cidadania na favela in CASTRO, Paulo Rabello de. **Galo cantou! : a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro : Record, 2011.

CAVALCANTI, Mariana. Do Barraco à Casa. Tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. **Revista brasileira de Ciências Sociais** - vol. 24 nº 69, fevereiro 2009.

CERTEAU, Michael de. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**. Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

CORRÊA, Cláudia Franco. Direito de laje: a invisibilidade do direito fundamental de morar nas favelas cariocas in MELLO, Marco Antonio da Silva; [et al.] (orgs.) **Favelas cariocas : ontem e hoje.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Segregação residencial – classes sociais e espaço urbano**. Rio de Janeiro, 2011.

CUNHA, Neiva Vieira; MELLO, Marco Antônio da Silva. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 4 – n° 3 - JUL/AGO/SET 2011 - pp. 371-401.

DAHL, Robert A. **Polyachy: Participation and Opposition.** New Haven: Yale University Press, 1971.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração - O caso da UPP do Santa Marta. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, nº 30, mai./ago. 2012.

FORTUNA, Vânia Oliveira. Temores da cidade: medo e violência nas páginas do jornal O Globo in **Olhares urbanos: Estudos sobre a metrópole comunicacional**. São Paulo: Summus editorial: 2011.

GOMES, Paulo César da Costa. Espaços públicos: Um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço in CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato. **Olhares Geográficos, modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

GONÇALVES, Rafael Soares. Da política da "contenção' à remoção: aspectos jurídicos das favelas cariocas in MELLO, Marco Antonio da Silva; [et al.] (orgs.) **Favelas cariocas : ontem e hoje.** Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAMILTON; MADISON; JAY. **The Federalist Papers**. New American Library, New York, 1961.

HENRIQUES, Ricardo. Entrevista **E-metropolis, revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. Ano 3, n° 8. Março 2012.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JONES, Martin; WOODS, Michael.**An Introduction to Political Geography: Space, Place and Politics**. London, 2004.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

LEITÃO, Gerônimo. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: **Favelas cariocas : ontem e hoje.** Marco Antonio da Silva Mello; [et al.] (orgs.) Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. A configuração da propriedade imobiliária em favelas e seus processos de formalização: análise a partir de um estudo de caso in MELLO, Marco Antonio da Silva; [et al.] (orgs.) **Favelas cariocas : ontem e hoje.** Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

MARTIN, R L. **Geography and public policy: the case of the missing agenda**. Progress in Human Geography nº 25, p. 189-210, 2001.

MELLO, Marco Antonio da Silva; [et al.] (orgs.) **Favelas cariocas : ontem e hoje.** Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

MISSE, Daniel Ganem. **Policiamento Comunitário No Rio De Janeiro**. XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA - Manaus: 2006.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia: Lições da experiência brasileira**. Revista Brasileira de ciências Sociais - Vol. 23 nº 66. Fevereiro, 2008.

OST, Sabrina Marinho. **O mercado sobe a favela: Um estudo sobre o Santa Marta Pós-UPP**. Dissertação de Mestrado em Administração, Rio de Janeiro, 2012.

PARKINSON, John R. **Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance**. Oxford University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERLMAN, Janice Elaine. Favelas ontem e hoje (1969-2009) in MELLO, Marco Antonio da Silva; [et al.] (orgs.) **Favelas cariocas : ontem e hoje.** Rio de Janeiro : Garamond, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; OLINGER, Marianna. A favela na cidade- commodity: desconstrução de uma questão social in MELLO, Marco Antonio da Silva; [et al.] (orgs.) **Favelas cariocas: ontem e hoje.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: São Paulo: Edusp, 2009.

SILVA, Jailson de Souza. **As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas**. Artigo disponível em http://observatoriodefavelas.org.br/categoria/acervo/artigos/. 2010.

SILVA, Luiz Antonio Machado. **Afinal, qual é a das UPPs?** Observatório das metrópoles: Março, 2010. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf.

SOMBRA, Luiz José. O passado ensina: de canudos ao Cantagalo in CASTRO, Paulo Rabello de. **Galo cantou!: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro : Record, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas in HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole, o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TEIXEIRA, Milton. **História do Bairro: Morro Santa Marta**. Portal eletrônico Associação de moradores e Amigos de Botafogo (AMAB). Disponível em: http://amabotafogo.org.br/historia/santa_marta.asp. Acesso em 15/12/13.

TURINO, Fernando de Carvalho. **Mercado imobiliário e políticas públicas de segurança, um estudo de caso: entorno da favela Santa Marta e implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)**. Dissertação de Mestrado do Programa de Engenharia Urbana - UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às Ciências Sociais. **Revista brasileira de Ciências sociais**, v.15, nº 44, outubro 2000.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

OUTRAS FONTES DE CONSULTA

Blog do Jornal O Dia - http://blogs.odia.ig.com.br/guia-das-comunidades/2014/08/13/no-santa-marta-ao-ar-livre-e-mais-gostoso/. Data de acesso: 12/09/2014.

Blog Favela Santa Marta - http://favelasantamartatour.blogspot.com.br/2011/05/blog-post.html. Data de acesso: 16/08/14.

BLOG JORNAL LEMONDE. http://bresil2014.blog.lemonde.fr/2014/06/23/soiree-ordinaire-a-santa-marta-favela-modele-de-rio-de-janeiro/. Data de acesso: 12/08/14.

FAVELA TEM MEMÓRIA. Portal de notícias. Disponível em: http://www.favelatemmemoria.com.br/. Data de acesso: 20/08/2012.

IBGE. Censo demográfico: 2010. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010rpv.asp?o=4&i=P>. Data de acesso: 15/08/2012.

Jornal Digital Brasil 247. Disponível em: http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/134579/Santa-Marta-protesta-contra-contas-da-Light.htm. Data de acesso: 22/08/14.

JORNAL EXTRA ONLINE - http://extra.globo.com/casos-de-policia/upp-do-santa-marta-completa-dois-anos-de-pacificacao-360168.html. Data de acesso: 13/08/2013.

JORNAL O GLOBO ONLINE. Projeto garante título de propriedades no Cantagalo. Disponível no endereço eletrônico: oglobo.globo.com/rio/projeto-garante-titulos-de-propriedade-no-cantagalo-3494731#ixzz3B9BbZ4As. Data de acesso: 14/07/2014.

ONU Brasil. ONU capacita voluntários para atuar em comunidades pacificadas do Rio de Janeiro. Disponível em: www.onu.org.br/onu-capacita-voluntarios-para-atuar-em-comunidades-pacificadas-do-rio-de-janeiro/. Data de acesso: 15/02/2013.

PORTAL BBC BRASIL – Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/videos_e_fotos/2013/12/131216_upp_galeria_santa_marta_jp.shtml. Data de acesso: 05/07/14.

PORTAL ELETRÔNICO BUSTLER. Disponível em: http://www.bustler.net/index.php/article/design_with_the_other_90_cities_opening_october_15_at_the_united_nations/. Data de acesso: 17/10/2014.

Portal eletrônico Grupo Eco. Disponível em: http://www.ser-eco.org/grupoeco.htm. Data de acesso: 13/09/2014.

Portal G1. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/05/moradores-reclamam-de-problemas-no-plano-inclinado-do-santa-marta-no-rio.html. Data de acesso: 05/07/2014.

Portal G1. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/cabral-anuncia-fim-de-resolucao-que-impedia-baile-funk-em-favelas-do-rio.html. Data de acesso: 21/06/2014.

Portal eletrônico da Light. Disponível em: http://www.light.com.br/para-residencias/Sua%20Conta/tarifa-social.aspx. Data de acesso: 24/09/2014.

PORTAL ELETRÔNICO JORNAL DO BRASIL: Disponível em: http://web03.jb.com.br/rio/noticias/2008/05/27/alerj-aprova-lei-que-impoe-limite-para-festas-rave/. Data de acesso: 12/10/2013.

PORTAL UOL. Disponível em: http://viagem.uol.com.br/guia/brasil/rio-de-janeiro/roteiros/com-michael-jackson-de-anfitriao-favela-santa-marta-oferece-tour-cultural/index.htm. Data de acesso: 13/06/2014.

SITE SKYCRAPERCITY: http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=636184. Data de Acesso: 12/09/2014.

UPP SOCIAL. Site oficial do Programa. Disponível em: http://www.uppsocial.org/. Data de acesso: 18/08/2012.