

A PARTICIPAÇÃO PACIFICADA¹

Qualidade e efetividade da participação em favelas pacificadas

Sônia Fleury²
Juliana Kabad³

Introdução

Nesse artigo apresentamos os resultados sobre a participação da população em programas sociais em quatro favelas da cidade do Rio de Janeiro, como parte de um projeto mais amplo sobre a “Cidadania e Exclusão como Critérios de Avaliação de Política Pública”. A política pública em estudo é conhecida como Política de Pacificação, e teve início em 2008 quando o município do Rio de Janeiro implantou a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na favela do Santa Marta, localizada no bairro de Botafogo. No entanto, só começou a ser regulamentada a partir de 2009, indicando claramente que se trata de um processo ainda em construção.

A UPP foi criada como parte da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, corporação responsável pelo policiamento ostensivo na preservação da ordem, destacando essa nova unidade para “a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes”⁴. Em 2011, foi adicionada a essa missão a aplicação da “filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação”⁵, diferenciando-a desse modo, da filosofia de combate bélico da PMERJ.

Portanto, do ponto de vista da análise de políticas públicas, no processo de formulação da política de pacificação identificamos que a elaboração e implementação dessa política podem ser mais bem entendidas como um processo incremental (LINDBLÖM, 2009) que se beneficiou de experiências anteriores de políticas de segurança e urbanização nas favelas, mas que representou uma inovação institucional em uma conjuntura particular.

As principais lições aprendidas de forma incremental advieram na área urbanização de programas como o Favela-Bairro e o Bairrinho, e na área de segurança, da experiência da Delegacia Legal e de programas como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, que incentivou a formação de policiais comprometidos com a preservação dos direitos da cidadania e a integração dos sistemas policiais. Em todos eles havia uma forte ênfase na expansão da cidadania e na integração dessas áreas e populações no conjunto da cidade e da comunidade de cidadãos. Descontinuidades, focalizações que terminaram reforçando estereótipos, ausência de políticas sociais complementares, baixa participação comunitária, limitações de recursos, convivência de políticas públicas com o domínio territorial por parte de narcotraficantes, reações corporativas à mudança nas polícias, entre outras problemáticas, produziram resultados limitados e lições importantes.

A conjuntura atual, no entanto, distinguia-se em vários aspectos daquelas nas quais esses programas haviam sido executados. Primeiramente, pelo acirramento da violência urbana, que passa a estruturar um conjunto de práticas sociais em torno de um padrão de sociabilidade que foi

¹ Trabalho apresentado no 29º Congresso Latino-americano de Sociologia/ALAS, Santiago/Chile, 2013.

² Doutora em Ciência Política, Professora Titular da EBAPE/FGV onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública – PEEP (www.peep.ebape.fgv.br).

³ Cientista social, mestre e doutoranda em Saúde Pública, Pesquisadora do PEEP.

⁴ RIO DE JANEIRO (Estado), Decreto Lei nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências. Disponível em: http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=ND40M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

⁵ RIO DE JANEIRO (Estado), Decreto Lei nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: http://solateli.com/cfap/html32/decreto_42787_06-01-2011.html. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

denominado *sociabilidade violenta* (MACHADO DA SILVA, 2010), para indicar que a força física, com ou sem instrumentos e tecnologias, deixa de ser um meio para se transformar em um regime de ação. Nesse contexto, a exacerbação da violência passa a ser socialmente autorizada, terminando por debilitar tanto a cidadania quanto o Estado e o mercado no Rio de Janeiro.

A busca da recuperação material e simbólica da cidade, em uma etapa do desenvolvimento nacional na qual o país se projetou internacionalmente como economia emergente, convergiu para a conquista da realização de uma série de megaeventos esportivos, festivos e religiosos, como forma de reinserção da cidade no contexto internacional. Uma articulação inusitada entre as três esferas de governo – nacional, estadual e municipal – foi capaz de impulsionar esse projeto, com apoio também excepcional dos atores empresariais. A redução da violência e da criminalidade, com a eliminação do domínio territorial armado de narcotraficantes em favelas situadas na linha de realização dos megaeventos passou a ser um requisito essencial para viabilização exitosa desse projeto.

Já foram instaladas 33 unidades da UPP e a previsão do projeto é que existam 40 até 2014, visando “*recuperar áreas de comunidades pobres, com baixa institucionalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito, visando consolidar o controle estatal e devolver a paz e tranquilidade pública, necessárias ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento social e econômico*”⁶. A escolha das regiões priorizou as áreas mais valorizadas na cidade em termos socioeconômicos, imobiliários e turísticos, assim como, as que atendem ao fluxo e a previsão de realização de diversos megaeventos sediados pela cidade, tais como a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016.

Identificamos dois fatores que podem ser vistos como responsáveis pela ruptura que essa política representa: por um lado, a autonomia operacional que o governador concedeu à Secretaria Estadual de Segurança Pública - SESEG a partir de 2007, e, por outro lado, a abertura de um canal direto do governo estadual com os empresários e acadêmicos reunidos em *Thinks Tanks* onde essa política foi formulada (FERREIRA, 2011). É inovadora a forte articulação desta ação governamental com a atuação de grupos empresariais que participam diretamente no planejamento e implementação desta política. A afirmação de que as políticas determinam a política (LOWI, 1992), nesse caso mostra-se exemplar, já que as relações de poder entre os atores, a estabilidade de sua configuração, as possíveis confrontação de interesses e negociações de conflitos, vão se dar no âmbito da política governamental, nesse caso, de pacificação das favelas. As rearticulações entre Estado, Mercado e Comunidade se dão, pois, nesse espaço de disputa e negociação que é a política de pacificação.

Um terceiro fator que singulariza essa política é a conjunção de políticas de segurança com programas de melhorias urbanas e de gestão social, estes últimos destinados a articular os diferentes atores, públicos e privados, atuando no território, com vistas a aumentar a sinergia e a eficácia da ação coletiva. Em todos os programas associados à implantação da UPP o componente de participação da comunidade é destacado como prioritário.

Para efetuar a gestão dos programas sociais foi criada, em 2010, a UPP Social, vinculada à Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH. A adoção da mesma marca UPP para a área de gestão social não pareceu causar incômodo, posto que essa marca da política pública de segurança contava, no momento, com grande aceitação social e patrocínio na mídia. Posteriormente, houve o intento de criar algum tipo de identidade própria para a gestão social, mas a transformação da sigla para Unidade de Política Pública Social não conseguiu desfazer a identidade da marca UPP, ficando como um apêndice social da ocupação militar. Para acomodar aliados políticos em um contexto eleitoral, a UPP Social foi transferida, no ano seguinte, para um

⁶ RIO DE JANEIRO (Estado), Decreto Lei nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: http://solateli.com/cfap/html32/decreto_42787_06-01-2011.html. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

órgão municipal, o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP com vistas a mediar demandas da população e ações do Estado com o objetivo de “*coordenar, supervisionar, articular e integrar todas as ações sociais a serem desenvolvidas e os serviços públicos locais a serem prestados pelo Município do Rio de Janeiro no âmbito das Unidades de Polícia Pacificadora sediadas nesta Cidade*”⁷.

O vazio deixado pela saída da UPP social da estrutura do governo do Estado é preenchido, inicialmente, com a criação de um Comitê Executivo de Políticas Sociais nos territórios Pacificados – CEPS, com a incumbência de articular todas as secretarias de estado, e assim “*contribuir para a superação da fragmentação das políticas sociais visando à efetividade e à eficiência das ações, ampliando a sustentabilidade e o alinhamento estratégico das ações sociais do Governo do Estado, além de promover a articulação com as políticas públicas das demais esferas de governo e iniciativas da sociedade civil*”⁸. Desta forma, esperava-se promover o desenvolvimento local, a redução das desigualdades sociais e a ampliação dos direitos da cidadania.

Para operacionalizar suas ações, foi criado o programa de gestão social denominado Territórios da Paz, com as seguintes atribuições⁹:

1. Escuta qualificada de demandas comunitárias
2. Articulação de agentes locais entre si e com agentes externos
3. Fortalecimento de redes já existentes
4. Mediação e redução de possíveis conflitos
5. Fomento aos potenciais locais de cada comunidade
6. Interlocução entre agentes comunitários e poder público
7. Estabelecimento de redes de parceria com as esferas pública, privada e comunitária
8. Buscar resolução de problemas com ênfase no protagonismo comunitário
9. Gestão baseada em Desenvolvimento Social com Promoção e Defesa de Direitos Humanos

Além dos programas de gestão social, existem outros programas inseridos no projeto de pacificação que visam estabelecer diálogo com a população e o Estado no contexto de execução de políticas urbanas e habitacionais, como é o caso do Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais – Morar Carioca e do PAC Social vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

Assim, fica explícita a atribuição de responsabilidades e funções a organismos estaduais e municipais, de fomentar a participação das comunidades pacificadas e de outros atores que atuem nesses territórios de forma a aumentar a coordenação e promover a interdependência mútua, visando alcançar maior eficácia e efetividade das políticas sociais voltadas para promover o desenvolvimento local e consolidar a presença estatal.

Nosso objetivo no estudo de quatro comunidades pacificadas foi identificar os significados atribuídos à participação nas práticas sociais de diferentes atores envolvidos nessa política, bem como os limites e potencialidades da participação em função do desenho e arranjos institucionais encontrados. Por fim, analisar as tensões e contradições apresentadas em relação às políticas e

⁷ RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto lei nº 33.347, de 03 de janeiro de 2011. Cria no Município do Rio de Janeiro a UPP SOCIAL CARIOCA. Disponível em: http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-33347-2011-rio-de-janeiro_177680.html. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

⁸ RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto lei nº 42.909, de 01 de abril de 2011. Institui o Comitê Executivo de Políticas Sociais nos Territórios Pacificados – CEPS no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: http://solateli.com/cfap/html35/decreto_42909_01-04-2011.html. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

⁹ MISSE, Daniel. Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados - Territórios da Paz: Articulação Comunitária, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Apresentação Oficial em Power Point. Comitê Executivo de Políticas Sociais nos Territórios Pacificados – CEPS. Disponível em: http://www.inae.org.br/multimedia/si/TA_FNSE2012_DanielMisse.pdf. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

metodologias participativas implementadas, no que concerne ao desenvolvimento e expansão da cidadania e às formas de sociabilidade e arranjos associativos existentes nessas comunidades.

Nossas investigações em campo indicam a existência de uma polifonia de significados atribuídos à participação por diferentes atores e organismos, ainda que os arranjos institucionais existentes limitem seu potencial de interferência no processo decisório das políticas públicas. Existem fortes contradições entre o modelo preconizado de governança participativa e sua subordinação a um processo de militarização, além de também se enfrentar com um processo decisório cada vez mais cerrado, face ao estreitamento dos interesses de governantes e empresários no exercício do poder público. Finalmente, encontramos que o efeito desse arranjo institucional sobre a sociabilidade local variará grandemente em decorrência da existência prévia de laços e vínculos consolidados em formas autóctones de associativismo local. Em outros termos, é a participação existente na própria comunidade que impõe exigências reais de ampliação da participação nas políticas públicas, sem que com isso se garanta, necessariamente, maior efetividade na sua implementação.

Participação e Modelos de Democracia

Abordar a participação requer, primeiramente, uma definição mínima do conceito, já que este é um conceito fluido, frequentemente adjetivado como participação social, popular ou cidadã. Ainda que a noção de participação seja constitutiva da teoria democrática, estando implícita na atuação dos sujeitos políticos, seu significado varia grandemente, o que dá lugar a diferentes traduções institucionais. Estas variações, ao longo do tempo e do espaço, dão forma à arquitetura da participação em cada país.

Partimos do entendimento de que tanto Estado como Sociedade Civil partilham dois atributos comuns: autonomia e inserção. O Estado, mesmo em sociedades liberais foi necessário tanto para construção da economia de mercado quanto para preservação da sociedade (POLANYI, 1980), tendo seu desempenho comprometido não por sua inserção nos processos sociais, mas pela eventual incapacidade de, nesse processo, preservar sua autonomia de ação (EVANS, 1995). Enquanto a pluralidade destas unidades define a *inclusividade* da esfera pública, sua *efetividade* pode ser vista como a capacidade de inserção dos interesses societários na agenda pública (OXHORN, 1999). Da mesma forma, a sociedade civil é entendida como a multiplicidade de unidades autônomas e auto-organizadas em torno a seus interesses, com identidade própria e disposição para a negociação e contestação de alternativas políticas. Já as instituições participativas são canais institucionais ou espaços criados para esse intuito, sejam eles mobilizados pelo poder público ou mesmo pela sociedade civil (AVRIZTER, 2011).

Assumimos que participação trata da relação entre Estado e Sociedade, corporificada em estruturas institucionais que permitem a interação entre agentes governamentais e participantes de organizações da sociedade civil ou meros usuários de políticas públicas. Variam em relação ao grau de institucionalização e vínculo, ao nível de compartilhamento do poder ou capacidade de controle mútuo, à modalidade de recrutamento dos participantes e de comunicação, ao âmbito particularista ou universalista das agendas (PIRES, 2011). No entanto, em todos os casos estabelece-se um fluxo de informações que permite canalizar demandas sociais para a agenda governamental ao mesmo tempo em que socializa conhecimentos técnicos sobre o funcionamento estatal para a cidadania e assim, permite gerar condições de maior estabilidade e legitimidade no exercício do poder político. As variedades de interação entre Estado e Sociedade dão lugar a tipologias distintas, como a proposta por Ramirez (2009) que encontra possibilidades tais como: sociedade **versus** estado (movimentos reivindicativos); sociedade e estado (filantropia, observatórios, parcerias), sociedade **com** estado (mecanismos de cogestão, redes de políticas, planejamento participativo) e sociedade **no** estado (arranjos corporativos, conselhos setoriais).

Em todas elas está presente a ideia de que a política extravasa o Estado, sendo necessário criar instituições que acomodem os conflitos e sejam eficientes na busca dos objetivos comuns, capazes de legitimar ao exercício da autoridade pública. Disto, procede que a *governabilidade* seja

considerada um atributo da sociedade (REIS, 2007), decorrente de sua cultura política e capacidade de gerar mecanismos de inclusão social e negociação dos conflitos, enquanto a *governança* diz respeito à institucionalidade política que permite a interlocução entre Estado e sociedade, refletida na maneira como são tomadas as decisões sobre políticas públicas bem como asseguradas as condições de sua efetiva implementação. A governança seria assegurada na medida em canais legítimos, institucionalizados e eficientes fossem capazes de articular governo e atores sociais (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002).

No plano da governabilidade, é importante considerar a dimensão da construção de sujeitos políticos, de modo que seja possível compreender a irrupção de ações coletivas que ao longo da história tensionaram as estruturas de poder em direção à conquista por direitos de cidadania (FLEURY, 2009). Seguindo nesse sentido, perspectivas recentes de autores dedicados a uma sociologia da ação, consideram a dimensão das redes, da afetividade e da temporalidade, que marcam experiências individuais e coletivas, como condicionantes fundamentais para a mobilização política dos atores sociais (CEFAI, 2009).

Já ponto de vista da capacidade de governança a participação é vista como uma ampliação da esfera pública, que se dá pela inclusividade (quantidade de pessoas reconhecidas como partícipes), pela efetividade (inserção e inclusão dos interesses de quem está participando) e a eficácia, no sentido de que a efetividade seja realizada.

Mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, tais como a crescente fragmentação, complexificação e auto-organização da sociedade civil e a redução do poder dos Estados nacionais são consideradas como responsáveis pela demanda por uma nova e radical institucionalidade democrática, capaz de introduzir o direito à participação como parte da condição de cidadania (FLEURY, 2003; 2004). Considerando-se que a política foi descentrada, desloca-se a ênfase dada exclusivamente ao processo decisório estatal, para as práticas do cotidiano. Vários autores chamam atenção para a profunda transformação cultural representada pelo papel ativo dos movimentos sociais na ampliação do campo político, no reconhecimento da diversidade sociocultural da população e no questionamento acerca da capacidade da democracia parlamentar de representar agendas e identidades específicas, enfim de representar diferenças (SANTOS, 1995, 1999; AVRITZER, 2009). Neste sentido, a concepção de democracia deliberativa propõe um novo modelo procedimental de tomada de decisões, no qual os afetados pelas decisões participam no processo de discussão e deliberação. Para além das questões do método, retoma-se a discussão da democracia a partir da perspectiva dos sujeitos políticos e são introduzidos critérios normativos de avaliação das deliberações, de acordo com princípios de justiça social.

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender, conjuntamente, aos *princípios de reconhecimento, participação e redistribuição* (FRASER, 2001), marca o momento atual. Trata-se da busca de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia. A democracia passa a ser vista, mais do que um procedimento, como uma prática social na qual se constroem as identidades coletivas, ou seja, uma nova gramática de organização da sociedade que permite a redefinição dos vínculos sociais, a inclusão de novos temas e atores, enfim, a ampliação do político. O recente retorno da discussão teórica e das inovações institucionais que permitem a participação popular nos processos políticos decorre, em grande parte, do crescente descrédito em relação à democracia representativa, em especial dos partidos e da classe política, como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos em função do interesse público, reduzindo a legitimidade do exercício exclusivo do poder por parte dos representantes. Sem pretender substituir o mecanismo da representação pelo processo de participação direta da cidadania nas decisões que lhe afeta, o que se pretende é buscar novos mecanismos que possam oxigenar e radicalizar a democracia representativa. Nessa nova concepção democrática os mecanismos institucionais de participação são introduzidos para alterar a estrutura de poder e criar um espaço de deliberação e cogestão das políticas públicas.

A democracia deliberativa é definida como resultante da decisão coletiva que emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública

argumentação entre iguais, que são governados por estas decisões (COHEN, 1988). Neste sentido, além da agregação de interesses, o procedimento democrático permitiria a possibilidade de transformação dos interesses por meio da troca de informações e argumentações.

Diferentemente do modelo da democracia representativa, no qual os participantes submetem-se a normas previamente aceitas para eleger entre alternativas, na democracia deliberativa as próprias normas são objeto de deliberação. A única norma previamente aceita é aquela que diz que o processo decisório coletivo deve contar com a participação de todos que serão afetados pela decisão ou por seus representantes. Este seria o componente democrático. Já o componente deliberativo diz respeito a que o processo decisório seja feito por meio de argumentos que são oferecidos pelos participantes que estão comprometidos com os valores da racionalidade e da imparcialidade.

Grande ênfase é dada à troca de informações entre os participantes, o que permitiria a transformação dos pontos de vista, e à exigência de argumentar em defesa de suas posições, o que favoreceria o entendimento e a geração de consensos mais amplos. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, é esperado que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para a construção de uma nova institucionalidade democrática onde a participação social ganha papel de destaque. Trata-se de uma ampliação do modelo hegemônico de democracia, a democracia representativa, que apresenta atualmente claros limites frente quanto à capacidade de representação das diferentes culturas e à inclusão de novos sujeitos políticos no processo de tomada de decisão. A proposta é de consolidação de uma democracia deliberativa que, ao lado de algumas instituições formais básicas da democracia representativa, possui uma nova forma de conceber a relação entre o Estado e a sociedade, com a participação ativa dos cidadãos na esfera pública.

Esse modelo gerou inúmeras instituições participativas próprias, mas não pode ser compreendido fora do contexto de mobilização popular na transição e consolidação da democracia brasileira, no qual as instituições participativas tradicionais, de corte eleitoral ou corporativo, passaram por profundas transformações institucionais e políticas. Já as instâncias participativas tiveram em comum a proposta de formalizar canais de compartilhamento do poder e circulação de informações entre Estado e Sociedade, mas foram institucionalizadas de inúmeras maneiras, tais como instâncias de deliberação vinculante como os Orçamentos Participativos - OP, instâncias de cogestão e controle social, como os Conselhos setoriais de políticas públicas, instâncias de consulta e ausculta, como as Audiências Públicas, instâncias de formação da política e construção da agenda, como as Conferências nas mais diversas áreas em âmbito nacional, estadual e municipal.

Dessa forma, a questão da participação foi indelevelmente vinculada à noção de legitimação da cidadania, seja como princípio normativo das práticas democráticas, seja como interpelação discursiva à mobilização social e à legitimação do exercício do poder.

Metodologia

O artigo integra o conjunto dos produtos da pesquisa "*Cidadania e discriminação como critérios de análise da política pública*", tendo como tema central a análise dos processos de participação na política de pacificação. A pesquisa como um todo teve início no ano de 2011 e ainda está em curso. A etapa de trabalho de campo foi realizada entre os meses de agosto de 2011 a março de 2013, nas comunidades Providência, Santa Marta, Chapéu Mangueira e Babilônia¹⁰.

¹⁰ As favelas estudadas possuem características e particularidades que conformam diferentes interações entre a população e a gestão pública. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), as favelas localizadas na zona sul da cidade – região predominantemente de classe média e alta, possuem mais equipamentos públicos em comparação com regiões mais carentes, contudo, apresentam maior desigualdade das condições socioeconômicas internas e com relação ao seu entorno. Esse cenário se observa nas favelas do Chapéu Mangueira e Babilônia, localizadas no bairro do Leme, e Santa Marta, em Botafogo – bairros altamente valorizados

Foram realizadas observações participantes em fóruns comunitários e outros eventos locais, e entrevistas semiestruturadas com atores-chave, locais ou que estivessem atuando nas comunidades.

Para esta investigação selecionamos nas comunidades estudadas os espaços participativos tais como fóruns e reuniões promovidas pelo poder público que pretendiam estabelecer o diálogo com a população, assim como, entrevistas com gestores e funcionários do governo, moradores, atores do mercado e terceiro setor. Todas as observações e entrevistas foram respectivamente relatadas, gravadas em áudio com consentimento do entrevistado e transcritas.

A análise dos espaços participativos tem como ponto de partida a caracterização de três dimensões segundo o modelo proposto por Fung (2006): *quem participa, como participam e decidem as ações, e como estas decisões são implementadas pela política pública*. Procuramos analisar os processos participativos destacando a dinâmica de interação entre atores do governo e da comunidade, os conflitos e tensões, as hierarquias de poder e status, os recursos de poder, estratégias de ação coletiva e alianças, as percepções de um ator sobre outro e sobre a política em termos de efetividade e reconhecimento, no sentido de verificar os *repertórios de ação* dos atores sociais (TABAGIBA, 2012).

Apesar de o nosso foco ser voltado para os Programas de Gestão Social, cuja missão institucional e metodologia de trabalho estão voltadas para a participação social, entendemos que existem múltiplas formas de participação e associativismo, construídas ao longo da história de cada comunidade, no seu processo de embate e resistência às proibições de edificação, ameaças de remoção, barganhas clientelistas com governantes e parlamentares, alianças e apoios externos, resistência e convivência com traficantes e policiais. Portanto, apesar de termos como marco temporal a implantação da política de pacificação, é necessário afirmar categoricamente nossa rejeição à construção social simbólica e política, que pretende atribuir todas as atuais características locais à introdução da UPP, o que se aproxima do fundamentalismo político que marca essa política.

Se bem a participação diga respeito à relação entre os polos do poder público e seus agentes e associados e o outro polo dos moradores da favela, entendemos que a intervenção socioanalítica deve permitir a elucidação das transversalidades que atravessam qualquer coletivo, que a primeira vista se apresenta como opaco e homogêneo (LAPASSADE e LOURAU, 1972). Ao desvelar os conflitos e disputas internas e suas articulações externas, tanto a falsa homogeneidade quanto as delimitações que demarcam as fronteiras do interno/externo se desvanecem e dão lugar a novas configurações e representações, tanto em relação à comunidade quanto ao governo.

Por outro lado, assumimos que o conhecimento analítico será propiciado pela análise de *analísadores naturais*, considerados como aquilo que permite revelar a estrutura da instituição, provoca-la e obriga-la a falar (LOURAU, 1975). A análise dos analisadores nos permite formular hipóteses explicativas das ações coletivas e da trama de poder, que devem retornar ao campo para serem testadas in loco.

Embora o analista dificilmente reconheça suas implicações no objeto analisado, ou mesmo as resistências advindas de processos de transferências e contratransferências, este reconhecimento é imprescindível para uma compreensão, inclusive, do nosso lugar nessa interação, já que nossa mera presença é em si mesma um analisador experimental, no sentido de ser construído na interação o “nosso ponto de vista sobre um ponto de vista”. Apenas dessa forma podemos buscar estabelecer

pelo potencial turístico e imobiliário. A favela da Providência, por vezes atribuída como a primeira do país encontra-se em situação distinta das supracitadas. Localiza-se na região central, histórica e portuária da cidade que por décadas sofreu intensa desvalorização e sucateamento por falta de investimentos urbanos. Nesta, a discrepância nas condições socioeconômicas é menor em relação ao seu entorno. Contudo, desde 2009, a região portuária vem recebendo uma série de investimentos públicos e privados com o objetivo de reinserir o Porto do Rio de Janeiro no fluxo de transporte a ser aquecido com a realização dos megaeventos. Fontes: A história das urbanizações das favelas - Parte I e II (<http://rioonwatch.org.br/?p=5042>); MISSE, Daniel; CARVALHO, Rodrigo. Policiamento comunitário no Rio de Janeiro. (http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf).

uma comunicação não violenta (BOURDIEU, 1997), ou, menos violenta, já que as diferenças sociais e as hierarquias de saber e status socioeconômico estão sempre presentes nessa interação em situações de copresença.

Por fim, buscamos a combinação da análise situacional, com a descrição minuciosa das situações de copresença que precisa ser acrescida da sensibilidade e da análise sobre a dimensão simbólica, mítica, ritual e dramática, permitindo assim a reconstrução de estruturas culturais e formas simbólicas no contexto da ação (CEFAI, 2011). Entender essa ação em suas várias dimensões, materiais e simbólicas, só pode ser realizado tendo em conta uma dimensão histórica, na qual essa ação ganha sentido e cria novas formas de associação, poder e resistência, transformando os seus próprios sujeitos.

Participação e suas Metonímias

Nesta sessão trataremos da descrição e análise das informações coletadas e produzidas durante a pesquisa bibliográfica e o trabalho de campo, sobre os discursos e posicionamentos dos diferentes atores sociais presentes nas comunidades estudadas e as diferentes configurações de participação, conforme as hipóteses trabalhadas e as questões de investigação. Interessamos mapear as diferentes traduções de participação nos programas e realidades sociais estudadas.

Encontramos diferentes formas de transliteração do conceito de participação, de forma a adequá-lo aos códigos de cada um dos autores que o utiliza. Ainda que guardando relação de semelhança ou possibilidade de associação com a noção de participação, essas formas de conceituação e de interpelação aos participantes não abarcam a noção da participação como sendo compartilhamento de poder por meio da troca de informações e capacidade de incidência das demandas apresentadas pelos usuários na decisão das prioridades das políticas públicas. Dentre elas destacamos;

a) Participação como aproximação

A UPP, que se institui sobre a concepção de policiamento comunitário, se propõe a atuar enquanto “polícia de proximidade” e prevê espaços de diálogo e de participação comunitária em sua realização, no sentido posto pelo seu atual coordenador “*a atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias*”¹¹.

A instalação de uma unidade permanente da PM no interior das favelas substituiu a relação anterior entre esses agentes públicos e a população, na medida em que a orientação atual é de buscar uma aproximação entre ambos, ao invés das incursões policiais que caracterizaram os confrontos entre policiais e traficantes, e que eram vistas pela população como desorganizadoras de suas rotinas de vida e ameaçadoras de sua integridade. Essa relação entre a PM e os moradores gerou estereótipos mútuos, e um grande potencial de conflitos que ainda marca essa relação. Enquanto para os policiais, os favelados, em especial os adolescentes são sempre associados ou próximos dos traficantes, para a população os policiais ainda são a representação armada da repressão estatal contra populações pobres, negras e faveladas.

Em entrevista à imprensa, em 2007, o próprio governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, defendeu o aborto como método de redução da violência no Estado e disse que a Favela da Rocinha, na zona sul, é uma “*fábrica de produzir marginal*”¹².

¹¹ OLIVEIRA, Celso. “Pacificação é valorização da vida”, diz comandante das UPPs. Entrevista com o Coronel Frederico Caldas. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/pacificacao-e-valorizacao-da-vida-diz-comandante-das-upps/PPP>. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

¹² REVISTA UNISINOS. Rocinha é fábrica de marginais, afirma governador do RJ. Entrevista com o Governador do Estado Sérgio Cabral, 25/10/2007. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/10286-rocinha-e-fabrica-de-marginais-afirma-governador-do-rj>. Acesso em 14 de agosto de 2013.

Essa atitude ainda persiste em muitos comandantes de UPP, que acreditam que as recentes políticas públicas só terão resultado para a nova geração que está podendo se beneficiar dos serviços oferecidos, e assim distanciar-se dos adolescentes que já foram contaminados pela marginalidade e informalidade, para os quais não há recuperação.

A aproximação recomendada pela PM se expressa na oferta das instalações da UPP para realização de cursos para as crianças, de música e aulas de judô, por exemplo, algumas vezes ministradas pelos próprios agentes policiais. Essa é compreendida como uma forma de participação, já que pretende estreitar laços entre os agentes policiais e moradores que algumas vezes são autorizados a fazer até reuniões comunitárias nas unidades policiais.

Alguns comandantes chegam a oferecer um café da manhã para permitir o encontro na UPP com os moradores, como uma forma de aproximação. Lideranças comunitárias das favelas vêm como positiva a busca de aproximação, especialmente para o aperfeiçoamento da postura dos policiais com os moradores, contudo, denunciam uma presente ineficácia na proposta, já que por vezes nem mesmo comandante que convidou está presente nos encontros. Em entrevista com o comandante de uma UPP constatamos seu total descrédito em relação a formas de participação em fóruns comunitários convocados pelos programas de gestão social.

O Secretário de Segurança José Mariano Beltrame, tem reiterado inúmeras vezes que o êxito do processo de pacificação depende da efetividade das políticas públicas que se implantem no território das favelas, mostrando que apenas a coerção não assegurará a sustentabilidade do projeto, que deve ser construída em meio a uma reorganização de gestão pública. No entanto, seu discurso enfatiza prioritariamente políticas públicas dos sistemas universais, tais como de educação e de saúde, não se referindo às inúmeras iniciativas que são incentivadas pelos agentes públicos e privados a partir da ocupação militar.

A segurança pública é responsabilidade de toda a sociedade, de toda a esfera governamental. Polícia só, não resolve. Precisamos valorizar a vida, o homem, a família. Portanto, é necessária uma rede de proteção e de investimentos (...). Nós entramos nessas comunidades, expulsamos os traficantes, os milicianos. As ações sociais e de infraestrutura competem a outras secretarias. Nós estamos nas comunidades para dar a garantia de que esses investimentos serão feitos ¹³.

Beltrame enfatiza em sua fala a importância e o protagonismo das forças policiais nesse contexto de pacificação, como responsáveis para eliminar o controle do território por parte de grupos criminosos e assim criar condições reais de intervenções públicas nas favelas, ainda que expresse uma certa dúvida com o processo posterior da intervenção da UPP;

Embora as UPPs estejam agradando, eu tenho meus temores em relação ao pós-UPP. Aquilo a que efetivamente a UPP se presta nada mais é que proporcionar, viabilizar a chegada da dignidade ao cidadão. Essa é a razão da existência da UPP: criar um terreno fértil para a geração de dignidade. É isso que vai garantir o projeto, e não apenas a presença da polícia ¹⁴.

¹³ REVISTA ACIJA. Entrevista com José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança do Rio de Janeiro, 2010.

Disponível em: <http://concursopmerj2010.forum-livre.com/t115-entrevista-jose-mariano-beltrame>. Acesso em 14 de agosto de 2013.

¹⁴ BOTTARI, Elenilce; GONÇALVES, Liane. Beltrame quer pressa em investimentos sociais pós-UPPs: 'Nada sobrevive só com segurança'. Jornal O Globo, 28/05/2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/beltrame-quer-pressa-em-investimentos-sociais-pos-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-2764060#ixzz2bqFvwvuf>. Acesso em 14 de agosto de 2013.

No entanto, existe no interior da corporação uma postura que entende que a aproximação deve ser vista como humanização da relação do policial no trato com a população da favela, como expressa por seu atual comandante, Coronel Caldas:

Precisamos avançar nisso: a possibilidade de ter o policial sorrindo para o morador. Quero que meu policial mostre a face humana dele. Isso vai ser conquistado, a partir de um sorriso sincero, de um olhar solidário, porque nessas áreas vivem pessoas absolutamente carentes não só de bens materiais, mas de afeto, carinho, de um olhar, então acho que essa humanização do policial vai ser o desafio maior¹⁵.

Outra questão que aparece a partir dessa aproximação é o fato da polícia assumir, diante dos moradores, um papel de *síndico* da favela, para o qual todas as demandas do cotidiano são canalizadas, como fruto da conquista da confiança nessa relação, utilizada para mudar a imagem da UPP:

Nós conseguimos fazer essa relação, mas com um esforço muito grande. Todos os comandantes de UPP tem esse esforço. As demandas vêm sem fim. Tudo o que a gente imagina. Então a gente pega isso como oportunidade de se aproximar. A visão deles é que a polícia deveria resolver tudo. A polícia virou uma referência de estado ali (Entrevista com Major Priscila, primeira comandante da UPP).

O que podemos observar de uma maneira geral é que o conceito de aproximação está sendo contruído ao longo da prática policial no contexto das UPPs não é claro nem mesmo dentro da corporação, na qual se manifestam tendências contraditórias marcadas pelo preconceito em relação a esse *outro* que é a população favelada, atenuados pela postura de humanização da relação em busca de conquistar o vínculo e a confiança e melhorar a imagem da polícia perante a sociedade.

Entre a população encontramos variadas avaliações, dependendo muito da habilidade do comandante nesse processo de aproximação, o que revela o personalismo e discricionariedade na implementação dessa política. No entanto, a consideração de que “*polícia é sempre polícia*”, ou seja, o opressor da comunidade aparece com frequência, em especial quando ao comando da UPP é atribuído, legalmente, o poder de autorizar ou coibir atividades sociais, como festas e bailes.¹⁶ A satisfação de parte da população com a coibição de excessos em bailes funks é, no entanto, relativizada e se transforma em crítica, quando outras manifestações - sociais, familiares, esportivas e culturais - passam a ser vetadas pelo Comando da UPP.

Além da coerção a manifestações coletivas, muitos relatos evidenciam práticas policiais abusivas no interior das comunidades e o aumento do controle militar sobre os corpos, os tempos e o espaço nas favelas. Lideranças e moradores questionam o fato de que os policiais estejam armados de fuzis em suas tentativas de “aproximação”, em reuniões públicas ou mesmo na rota cotidiana pela comunidade, o que impõe a ordem coercitiva sobre qualquer forma participação da comunidade.

Dessa forma, o exercício da coerção desmistifica a falácia das tentativas de aproximação e humanização da polícia como forma de participação. A inexistência de um canal de comunicação em que a população possa criticar e avaliar a atuação da UPP preservando a sua identidade e

¹⁵ OLIVEIRA, Celso. “Pacificação é valorização da vida”, diz comandante das UPPs. Entrevista com o Coronel Frederico Caldas. Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/pacificacao-e-valorizacao-da-vida-diz-comandante-das-upps/PPP>. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

¹⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Resolução SESEG nº. 013, de 23 de janeiro de 2007 - Regulamenta o Decreto nº. 39.355, de 24 de maio de 2006, que dispõe sobre a atuação conjunta de Órgãos de Segurança Pública, na realização de eventos artísticos, sociais e desportivos, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://solateli.com/cfap/resolucoes_seseg.html. Acesso em: 14 de agosto de 2013.

segurança é um fator que aumenta as possibilidades de coerção e abusos por parte dos militares e mostra que o controle social sobre os agentes públicos não está assegurado como forma de participação cidadã.

b) Participação como Convencimento

A implantação da UPP no território é seguida de um conjunto de transformações urbanas, financiadas em convênios do governo estadual com o programa de aceleração do crescimento - PAC, do governo federal. Também existem outros programas próprios dos governos regional e local, que se dedicam a melhoria da infraestrutura nas favelas, como o caso do já mencionado programa Morar Carioca. Esses programas são responsáveis pelas melhorias da mobilidade, com a abertura de ruas, pavimentação, construção de teleféricos e bondinhos, saneamento básico, construção de moradias, etc.

No caso do PAC das favelas, como é financiado e concebido pelo governo federal, toda a metodologia de ação está padronizada pelo nível federal e seus operadores, que exigem a participação da população nesse processo. No governo estadual esse programa é coordenado pela Casa Civil, cujos gestores são responsáveis pela metodologia, contratações de prestadores, implantação e seguimento do programa de obras. As relações com a Secretarias de Urbanismo e de Habitação são estreitas, embora a gestão do programa seja atribuição da Casa Civil, justificada como sendo capaz de articular as várias secretarias envolvidas.

Em entrevista com a gestora do programa na Casa Civil percebe-se seu orgulho de coordenar um programa tecnicamente mais bem equipado do que outros similares, bem como o domínio da metodologia. Esta inclui, por exemplo, a construção de um mapa de atores em cada favela, de forma a identificar os possíveis interlocutores. Esse mapa de atores, no entanto, desconhece lideranças locais que não tenham um status legal, embora tenham maior capacidade de influência e mobilização da ação coletiva.

As decisões sobre a reforma urbana e habitacional são tomadas pelas secretarias de Habitação e Urbanismo, mas a Casa Civil opera o programa de implantação das obras. Para o requerido item de participação comunitária é contratada uma empresa privada que vai ser responsável pelo papel de transmitir aos moradores as decisões sobre a reforma, avisá-los e convencê-los a aceitar as mudanças.

Em entrevista com responsável por uma dessas empresas contratadas, esse afirmou que preferia trabalhar “a participação” em favelas menos politizadas e mobilizadas, pois era mais fácil. Reclamou do caso do Santa Marta, onde as lideranças tinham mais acesso a órgãos do governo do que eles, o que se tornava constrangedor, pois sabiam das mudanças antes do que os responsáveis contratados. Outro problema verificado foi a constante falta de esclarecimento sobre os projetos das obras com a população, inclusive em alguns casos o projeto nem sequer foi apresentado mesmo com a permanente solicitação dos moradores.

As resistências às remoções, a não aceitação das propostas de negociação apresentadas pelas empresas ou mesmo qualquer tipo de mudança que altere a proposta importa pelo projeto, é sempre vista como um problema a ser enfrentado com autoridade e coerção. As organizações comunitárias, no entanto, utilizam tanto recursos técnicos como contralaudos para anular diagnósticos de exposição a riscos quanto recursos políticos como o apoio de parlamentares e o acionamento da Defensoria Pública e do Ministério Público para aumentar seu poder de barganha. Assim como, constroem e se associam as redes de resistência que articulam lideranças comunitárias de várias favelas e também agentes governamentais e do terceiro setor, como é o caso do movimento popular Favela Não de Cala que surgiu tendo as remoções como pauta principal, mas que acabou abarcando diferentes insatisfações em relação à precariedade dos serviços públicos e a falta de diálogo com a população nas favelas pacificadas.

Essa situação de enfrentamento é vista pelos moradores como a forma mais eficaz de aumentar sua capacidade de participação, na medida em que buscam ser escutados e assim reverter certas decisões já tomadas. Já os responsáveis pela participação veem essa atitude como

problemáticas e buscam convencer os moradores a aceitar as decisões, esvaziando lideranças, buscando interlocutores apropriados conforme os seus interesses e construindo espaços de negociação que desmobilize a população.

A busca do convencimento é também manifesta através da cartilha elaborada para ensinar aos moradores como se comportar na utilização das novas moradias, já que não estão acostumados a viver em logradouros típicos de classe média, como os apartamentos construídos pelo PAC. Em muitos discursos desses agentes públicos se verificam estereótipos preconceituosos que identifica os moradores como mal-educados e sujos, acionando o termo “favelado” no seu sentido negativo e estigmatizante.

Em um dos Fóruns da UPP Social no qual foi explicitada a remoção iminente de moradores do Pico do Santa Marta, para surpresa geral, a representante da empresa que realiza as obras – EMOP aproveitou a oportunidade para esclarecer aos moradores que com essas mudanças eles precisavam também mudar seus comportamentos. Deu exemplo de que agora que estavam integrados à cidade e que precisavam parar de jogar lixo nas áreas públicas e privadas, porque se antes os garis comunitários limpavam essas áreas indistintamente, agora a companhia de lixo limparia apenas as áreas públicas, cabendo a eles limparem as áreas privadas. Ao que um dos líderes comunitários interpelou-a a ir com ele ao beco (onde a passagem entre as casas é insuportavelmente estreita) para que identificasse onde começa o público e termina o privado, para que eles soubessem onde deveriam limpar.

b. Participação como Governança Matricial

O Programa da UPP Social foi concebido como uma nova modalidade de governança, capaz de reunir e articular políticas que, se bem tenham sido inovadoras nos anos recentes, não foram até então articuladas, tais como as políticas de segurança, as políticas urbanas e a participação social. O fato de se articularem em um mesmo território em um ambiente participativo e com o envolvimento do setor empresarial seria a grande novidade dessa política, operada pelos programas de gestão social. Inicialmente a UPP Social ocupou esse papel de articulação intra e intergovernamental com a participação comunitária e dos demais *stakeholders* envolvidos nesse processo, como ONG's ou empresas atuantes na comunidade como prestadoras de serviços ou com programas filantrópicos e de responsabilidade social.

O Programa UPP Social que em sua concepção foi desenhado e implantado para coordenar e integrar ações e serviços públicos nas comunidades que receberam UPP, atualmente se direciona a coleta e análise de informações socioeconômicas e ao encaminhamento das demandas da população para o município. Para 30 complexos de favelas, a UPP Social dispõe de 11 equipes de campo (que variam de 2 a 5 membros) contratadas através do convênio com a UN-Habitat.

Por parte dos atores que compõe a estrutura estatal nas três esferas de governo, como gestores e funcionários que prestam serviços públicos, são múltiplos os significados de participação e articulação com a população que surgem em seus discursos. O sentido de participação se constitui e se diferencia de acordo com os programas, as comunidades e os atores sociais. Observa-se, de uma maneira geral, a permanente falta de unidade e uma intensa flexibilidade na definição de suas ações, caracterizando uma falta de orientação política comum entre os executores, ou *street bureaucracy*.

Conforme o economista Ricardo Henriques, principal idealizador da UPP Social o qual coordenou do seu início até junho de 2012, o principal objetivo do programa frente ao desafio da “pós-pacificação” era o de conjugar uma política pública de segurança com a construção de uma plataforma “*para a realização de uma agenda mais elaborada que enfrentasse a cultura da fragmentação e sobreposições das intervenções públicas*”¹⁷. Para Henriques era preciso olhar para os territórios e suas particularidades, superar a setorialização da esfera pública e a criação de

¹⁷ TRAJANO, José; LANDIN, Leilah. Entrevista com Ricardo Henriques, ex-presidente do Instituto Pereira Passos, COMUNICAÇÕES DO ISER, p. 147-157, 13/06/2012.

espaços de participação sem resultados concretos. Propõe um modelo de gestão diferenciado que visava articular em formato matricial os três pilares de atuação do programa, que são “Estado democrático e cidadania, política de desenvolvimento urbano e desenvolvimento social”.

Enfatiza claramente a proposta de governança em atenção ao desafio da efetividade para que garantisse a sustentabilidade do projeto de pacificação e de integração da favela à cidade:

A UPP Social pretende demonstrar que uma visão matricial que considere a articulação entre territórios e setores, a partir de uma estrutura de governança capaz de promover a coordenação de políticas sociais e urbanas e a participação ativa das comunidades locais – uma ambição longe de ser trivial – pode resultar em benefícios mais profundos e rápidos ¹⁸.

Na mesma linha de raciocínio, Fernando Patiño, representante da ON-Habitat, utiliza a metáfora do *software* e do *hardware*¹⁹ da informática para explicar que a UPP social funcionaria como “software”, ou seja, um programa que a partir de um novo modelo de gestão viabilizasse o melhor funcionamento da máquina pública cujo objetivo seria a “maior participação da população na governança da cidade”. Henriques também se utiliza dessa metáfora e acrescenta que “o poder público é responsável pelo hardware da política pública, mas existem várias coisas que são de ordem do software e que são muito custosas. Não só financeiramente, mas, sobretudo muito custosas do ponto de vista dos protocolos, da máquina, da burocracia, do tempo e da agilidade de resposta”²⁰. Patiño apresenta que há um processo implícito na conformação da política pública que se dá em quatro níveis (micro, mínimo, médio e macro), que contemplam desde a coleta à análise de informações sobre as populações até a uma ação orientada no diálogo intercomunitário e com a cidade como um todo.

Em artigo publicado em 2011, Ricardo Henriques e Silvia Ramos, ambos integrantes da equipe de concepção do programa, explicitam que a UPP Social nasce de um esforço em “promover a cidadania e a sustentabilidade do processo de pacificação”, a partir da noção da “chegada da República”:

As ações previstas para consolidar a pacificação partem do reconhecimento de que as relações predominantes nas áreas onde a UPP retomou controle correspondiam a ambientes onde as regras eram ditadas por grupos criminosos, que interferiam no funcionamento da maioria dos serviços urbanos públicos ou provados, nas relações comerciais e imobiliárias, na oferta e regulação de esferas e bens culturais e coletivos e, frequentemente, nas relações privadas entre moradores ou mesmo dentro das famílias (brigas entre vizinhos, desavenças conjugais).²¹

Neste documento, apresentam também as diretrizes de ação do programa que envolve diferentes e amplas dimensões em dois planos: **consolidação da pacificação** – que engloba a) cidadania e convivência, b) legalidade democrática, c) superação da violência juvenil, d) integração territorial e simbólica; e, **desenvolvimento social**, que se refere a e) redução da pobreza, f)

¹⁸ Entrevista com Ricardo Henriques, em março de 2012, Revista e-metropolis, nº 8, p. 63-69. Disponível em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n08.pdf. Acesso em 14 de agosto de 2013.

¹⁹ Segundo o Dicionário Michaelis (2013), **hardware** se define como “conjunto de unidades físicas, componentes, circuitos integrados, discos e mecanismos que compõem um computador ou seus periféricos”, enquanto **software** é “qualquer programa ou grupo de programas que instrui o hardware sobre a maneira como ele deve executar uma tarefa, inclusive sistemas operacionais, processadores de texto e programas de aplicação”.

²⁰ TRAJANO, José; LANDIN, Leilah. Entrevista com Ricardo Henriques, ex-presidente do Instituto Pereira Passos, COMUNICAÇÕES DO ISER, p. 147-157, 13/06/2012.

²¹ HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. “UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação”, 2011. Disponível em: <http://www.ie.ufjf.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2013.

desenvolvimento humano, g) inclusão produtiva e dinamização econômica, h) qualidade de vida, i) diversidade e direitos humanos e j) infraestrutura e meio ambiente. As diretrizes são concebidas dentro de um modelo de atuação que envolve a metodologia da “escuta sistemática” das demandas da população e a articulação com as diferentes frentes de ofertas do poder público, privado e do terceiro setor. Apresentam, por fim, os conceitos-chave da estrutura de gestão: *função integradora* (articulação entre oferta e demanda), *gestão em rede* (centro coordenador da gestão sem ascendência hierárquica sobre os atores), *caráter intergovernamental* (integração entre as três esferas governamentais), *gestão participativa* (escuta ativa e parceria com as comunidades locais), *aprendizado contínuo* (diagnósticos locais, monitoramento e avaliação das ações) e *transitoriedade* (integração plena das comunidades à cidade).

No plano da consolidação da pacificação, vale ressaltar que a primeira dimensão da atuação, que versa sobre a “cidadania e convivência” se define como a “*a criação de canais de escuta e interlocução social (fóruns, ouvidorias) e apoio a organizações e ações cidadãs desenvolvidas em casa comunidade*”. Dessa forma, uma concepção específica de participação se coloca como base da construção da proposta, sustentada pelas noções sinônimas de “escuta ativa”, “escuta forte”, “escuta sistemática” e/ou “escuta qualificada” e inserida no escopo da gestão participativa e no campo da assistência social. Nas variações em torno da noção de “escuta”, que se verifica tanto nos discursos dos gestores centrais como nos que atuam em campo, o programa apresenta a sua proposta de participação que se restringe ao acolhimento, classificação e qualificação das demandas da população a partir de uma preocupação técnica com a produção e gestão da informação sobre as comunidades pacificadas. Inclusive, esse caráter técnico caracterizado pelo perfil e atuação dos gestores em campo, é considerado uma marca própria do programa por parte dos mais diversos atores sociais, em especial daqueles que se utilizam dos dados, tais como, representantes de políticas públicas, do mercado e do terceiro setor. Assim como, nas quatro comunidades observamos que um número expressivo de moradores criticava a extrema valorização dada pelos gestores à produção de informações sobre as favelas em detrimento da construção de um diálogo efetivo e resolutivo entre a população e o Estado.

Assim como a participação, a ideia de integração “favela-cidade” surge como fundadora da proposta tanto da UPP quanto da UPP Social, que se sustenta sob a hipótese de “*cidade partida*”²² e ausência de Estado por décadas em territórios controlados pelo tráfico de drogas, reproduzida de modo corrente nos discursos dos gestores centrais e locais. Nesse sentido, a concepção original da pacificação busca articular não somente ações do setor público, como do setor privado e da sociedade civil, para além do atendimento as demandas pontuais da população das favelas – participar, aqui, significa gerar demandas com vistas à integração. Como ressalta Beltrame, “*(...) a cidade é partida. E a cada UPP que faço, eu junto essa cidade. Posso até ter políticas diferentes, mas ali na frente é uma coisa só. Ai eu deixo de discriminar. Uso sempre o exemplo: Dona Marta não é mais favela, é bairro, é Botafogo*” [se referindo a favela Santa Marta que também cunhada com o citado nome].

No primeiro Fórum da UPP Social na favela Santa Marta, em outubro de 2011, Henriques enfatiza que “*é possível que o Rio de Janeiro deixe de ser uma cidade partida*”, a partir de dois passos: a efetividade da política de segurança pública em curso e a construção de desenvolvimento social participativo e com compromisso responsável. Nesse contexto, a integração da favela à cidade se dá tanto pela presença e domínio estatal, como pela expansão do mercado nesses territórios. Quando o “social” é mencionado, a associação direta e estrita que se faz é com a oferta de serviços públicos e o envolvimento da população no processo de pacificação – ou seja, aqui a participação é entendida pela aceitação e consentimento dos moradores ao processo. Essa oferta de serviços é uma função não exclusiva do Estado, já que a inserção proposta passa necessariamente

²² Conceito cunhado por Zuenir Ventura e que pretende ilustrar a exclusão histórico-social dos territórios de favelas na concepção de cidade, tanto por parte do Estado, quanto da sociedade civil, de acordo com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, no artigo “*Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro*”, disponível em http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/download/CIDADE_DESIGUAL_OU_CIDADE_PARTIDA.PDF. Acesso em 14 de agosto de 2013.

pelo consumo. Da mesma forma, o terceiro setor também se apresenta como um importante parceiro na execução das ações ligadas a esfera do social, especialmente nas iniciativas ligadas à produção cultural, educação, turismo e lazer e esporte, que geralmente seguem a mesma lógica de geração de oportunidades, observadas tanto em organizações locais mais antigas como nas externas que se introduziram nos territórios após as UPPs.

Distinguem-se das ONGs que têm projetos locais, algumas organizações comunitárias construídas por moradores, que também são entidades não-governamentais, mas que destoam dessa lógica e são caracterizadas por uma atuação que visa a formação e consolidação de uma consciência cidadã, mesmo que possam se encontrar presentes e envolvidos no projeto de pacificação.

Quanto ao mercado, está inserido no projeto de pacificação de diferentes formas: pelas empresas que fornecem serviços públicos, tal como a Light responsável pela energia elétrica, por empresas mistas tal como o Sistema S (SESC/SENAC, SESI/SENAI, SEST/SENAT) voltado ao fortalecimento do comércio e da indústria nacional e por empresas privadas das mais diversas naturezas que buscam apreender o mercado consumidor das favelas através do slogan da “responsabilidade social”. Cada uma dessas modalidades imprimem concepções distintas em torno da participação, mas que mesmo com variabilidades, mantém a ideia de adesão às propostas e projetos inseridos nas comunidades vistos como oportunidades. Quer dizer, participar, aqui, significa aderir ao que está sendo ofertado, ainda que esta oferta não tenha sido construída de acordo com as necessidades locais. As resistências ou mesmo o esvaziamento de moradores em cursos e projetos desenvolvidos pelo mercado são comumente vistos como falta de interesse da população. Conforme ex-gestora social na Providência, observa que no projeto de pacificação é necessário mais diálogo entre a UPP e o mercado:

Você vê a experiência da Firjan, que ainda não sai das barbas da UPP. Ela fala que a comunidade é segura, que tem os serviços, mas não são serviços que dialogam com a comunidade. Por exemplo, você tem o capitão que é uma colocada como liderança e que não diz não pra nada, mas só faz aquilo que ele quer e do jeito que ele quer. Precisaria ser mais dialógico.

Há uma evidente discrepância entre o que está no plano e o que está sendo efetivado nos campos de atuação da UPP Social, observada especialmente nas diferenças e contradições encontradas nos posicionamentos dos idealizadores e gestores centrais em comparação com os gestores e funcionários que atuam nas comunidades. Enquanto para os seus formuladores o programa se constituiria como um modelo de governança, para parte dos gestores entrevistados as ações se caracterizariam pela efetividade da participação através da escuta sem que fosse sequer mencionado a noção de gestão. Isto é, observa-se que a definição e conceituação do programa se mostram nos discursos dos coordenadores. Já nos gestores locais se verifica as dificuldades de implementação da política pública, de uma atuação quase sempre deslocada do seu centro.

Para os moradores e lideranças locais, os fóruns são espaços que devem ser ocupados por eles, mesmo que não os veem como forma de participação democrática. Enquanto uma das gestoras locais chega a afirmar que a metodologia de escuta-forte é o melhor exemplo concreto de exercício pleno da democracia, os moradores têm consciência de que o poder continua restrito aos coordenadores dos Fóruns da UPP Social. Os gestores detém o controle sobre a agenda e a pauta dos debates, a metodologia de discussão, o horário da reunião, a disposição dos assentos e o controle dos convidados a falar e do tempo de fala. Inicialmente esses fóruns eram inclusive marcados em horários de trabalho, convenientes para os gestores, mas que impedia a participação dos moradores que trabalham. A disposição das cadeiras também teve que ser mudada para um círculo, mais democrático, já que inicialmente eram dispostas como em um palco, no qual tinham assento as autoridades – civis, militares, empresariais e presidentes das associações de moradores – sendo que a população se sentava no auditório, guardando a mesma relação espacial que sua proximidade com o poder. O uso de apresentações de estatísticas em Power Point também foi sendo

aos poucos substituído por grupos de discussão, em uma metodologia de dinâmica de grupos, ainda assim resguardando o controle para os gestores.

Há uma atribuição de status público (OFFE, 1989) a alguns moradores que exercem funções e papéis reconhecidos pelas autoridades, mas que nem sempre coincidem com o respeito e reconhecimento de sua liderança pela população. No entanto, esses têm também seus recursos de poder, que podem ser até mesmo apenas simbólicos. Em Fóruns realizados no Chapéu Mangueira e Babilônia a presença muda de um casal que estava prestes a ser removido de sua habitação pelo Morar Carioca era suficiente para, com sua força passiva, impor a temática da remoção, que não estava em pauta. Invariavelmente eles terminavam sendo chamados a falar sobre seu drama por alguns daqueles que haviam sido autorizados a ter acesso ao microfone.

Não foram, porém, essas limitações na participação que mais comprometeram a efetividade do programa da UPP social ou sua mudança de rumo. Ao contrário, a participação da população terminou por ensinar aos gestores que novos rumos deveriam ser buscados para permitir a interação. Prevaleceu, aos poucos, a percepção dos fóruns como ineficientes, que só aconteciam uma ou duas vezes e não houve continuidade. De acordo com os gestores da UPP social os fóruns foram avaliados como inoperantes e a partir de então eles passaram a fazer “escuta qualificada”, a partir da visita às casas e em conversas diretas com os moradores.

Na verdade, a lógica de ocupação política dos cargos que deslocou o programa desde uma secretaria do governo estadual para um órgão municipal, foi um dos principais fatores na restrição dos recursos políticos e institucionais disponíveis. Outro problema foi a estratégia de seleção de gestores locais com perfil acadêmico e envolvimento comunitário, que buscou diferenciá-los da burocracia pública tradicional, além de seus vínculos contratuais transitórios efetuados por intermediação das Nações Unidas levou a um fatal distanciamento entre técnicos do governo e os gestores das UPP sociais.

As constantes mudanças políticas e institucionais mostram a fragilidade do programa. A associação da pacificação com a entrada do mercado nos territórios das favelas passa a ser uma missão do programa na sua fase atual. Eduarda de La Roque, atual presidente do IPP e coordenadora da UPP Social após a saída de Henriques, expressa em sua carta de apresentação intitulada “*Rumo ao fim da cidade partida*”²³, que o principal desafio de sua atuação é no enfrentamento à “*desigualdade de oportunidades*”, tornando explícita a concepção de que as desigualdades socioeconômicas e de condições de vida das populações das favelas se solucionarão com a inserção do mercado e do terceiro setor em conjunto com o Estado no processo de pacificação. Ao Estado fica reservado um papel forte no planejamento, fornecendo infraestrutura para atuação do mercado e definindo regras que permitam a escolha livre e igualitária por parte dos consumidores.

Acredito que a única forma de avançarmos nesse tema de sustentabilidade – desenvolvimento econômico com inclusão social e sem desperdício de recursos naturais – é através do conceito que denomino “PPP3”, Parceria Público-Privada e com o Terceiro Setor. O conceito de PPP3 parte do princípio de que para potencializar o crescimento econômico com eficiência e justiça social, as condições necessárias são: igualdade de oportunidades, com liberdade de escolha; e setor público de tamanho adequado e preocupado com criar um sistema de incentivos para quem administra. Para mim, Estado forte é Estado eficiente.

Do ponto de vista da população, observamos frequente desconfiança e insatisfação com relação à concepção do programa. Em um seminário, uma moradora que participa de grupo

²³ LA ROQUE, Eduarda de, Carta de Apresentação ao Instituto Pereira Passos, 2012. Disponível em: <http://ipprio.rio.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/Rumo-ao-fim-da-cidade-partida-2.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2013.

comunitário com ação cultural diz que retirou a palavra “agora” do seu dicionário, de tanto ouvi-la de forma inapropriada, como se tudo tivesse começado depois da pacificação: “*agora vocês podem se reunir, agora vocês participam, agora vocês são cidadãos*”. Essa crítica não se restringe a um ou outro programa – ela está presente no projeto de pacificação como um todo. Observamos que a mesma visão também compartilhada por agentes externos que já atuavam nas comunidades antes da UPP, como coloca o médico que trabalha no Santa Marta há alguns anos:

Dizem que é para desenvolver parcerias com as instituições, mas não precisa de UPP Social para estas parcerias, elas já existem. Há anos que os jesuítas fazem, a igreja, o grupo Eco, com o Itamar, as creches já tem uma parceria com o Santo Inácio. Não precisa de intermediadora, parcerias históricas já existem no Santa Marta.

No entanto, nas comunidades estudadas, verificou-se uma predominante invisibilidade dos programas sociais e uma exaltação das personalidades dos gestores, tanto em críticas quanto em elogios. As críticas à competição e inoperância dos programas que se superpõem é feita pelos próprios gestores, nesse caso de uma gestora local do Territórios da Paz;

O mapeamento da favela já foi feito várias vezes e refeito por diversos órgãos e programas. Tentaram juntar os dados e fazer isto conjuntamente, o que se mostrou impossível: cada um tem que colocar seu “carimbo” de autoria.

O fato de serem interpelados a participar em inúmeras instâncias, a falta de efetividade de levantamentos reiteradamente realizados e a incapacidade dos gestores de mobilizar as autoridades responsáveis pelas políticas que realmente são demandas de parte dos moradores, foram fatores apontados como críticos na atuação social. Um morador do Santa Marta assim se expressou com relação aos trabalhos dos programas de gestão social:

Chega aqui nas apresentações deles, nas reuniões da UPP Social, cheios de promessas, papos promissores e coisa e tal. De ações realmente para resolver nossas questões, nada. Eu vejo mais neles um processo de coletar informações. Se é pra coletar informações, eu não sou obrigado a dar informações pra ninguém. Pra chegar no gabinete e expor e aí? Vai resolver o que? Que trabalho social é esse? Tá legal, até respeito os profissionais, na minha opinião até se sentem [gestores] limitados, mas por questões éticas querem ajudar de alguma forma, mas por questões hierárquicas não conseguem ajudar de certa forma. Mais uma coisa “enxugando gelo” para coletar informações, ainda mais se tratando de um órgão público.

São claros também na crítica ao projeto social da pacificação, enquanto uma proposta que está associada a um “*controle do social*” e não como um controle social da população para com as ações do Estado. Segundo Itamar Silva, liderança comunitária de notoriedade no Santa Marta:

Então eu acho que hoje a questão da UPP, e a UPP Social entrando com o objetivo de tentar reorganizar o campo ou criar uma nova institucionalidade. Eu acho que meio que se perdeu nessa história. A UPP social não foi capaz de desenhar esse campo. Ela não teve capacidade política pra poder chamar para ela essa centralidade e costurar um novo desenho de representação coletiva. E muitas vezes ela, eu acho, a tentativa em alguns lugares acabou se sobrepondo as dinâmicas que estavam acontecendo nesses territórios. Eu acho que hoje a gente tem um desafio enorme que é pensar qual é o desenho

organizativo que vai ser capaz de responder a essa atualidade da favela pacificada.²⁴

d) Participação como Mobilização e Fortalecimento de Capital Social

A existência simultâneas de dois programas – um estadual e outro municipal – com a função de intermediar a relação das favelas pacificadas com o governo, a partir da criação dos Territórios da Paz – TP, evidencia a falta de coordenação que sempre foi uma das características das políticas no campo social. As diferenças entre as duas se localizam mais no plano da execução do que na concepção da proposta. Daniel Misse, superintendente do Programa (2012) relata que, até 2010, havia somente a UPP Social, lotada na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). O desmembramento do programa e a criação do Territórios da Paz - TP aconteceu devido a circunstâncias políticas não esclarecidas, que ocasionou uma diferenciação no tratamento da questão social no município e no estado. Com isso, em 2011, a UPP Social passa para o Instituto Pereira Passos (IPP) e se torna responsável pela interlocução com a prefeitura, enquanto o TP se incumbiu de se relacionar com o governo estadual. A equipe do Programa Territórios da Paz é composta por 16 equipes terceirizadas pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e a própria SEASDH.

Como já existe uma proposta construída em nível nacional pelo PRONASCI, esta foi incorporada à SEASDH para se conformar em um programa estadual, aproveitando o quadro de funcionários que anteriormente haviam sido contratados para a UPP Social. Desse modo, apesar de serem observadas inúmeras diferenças na execução dos dois programas, a base de constituição e de proposta é a mesma, que ocasiona com frequência uma confusão por parte dos moradores a respeito dos dois programas e com os próprios militares, em uma visão comum verificada que se sintetiza em “É tudo UPP”.

O TP, na concepção de Daniel Misse se diferencia da UPP Social por ter construído uma proposta que incorporou aprendizados das experiências dos primeiros gestores sociais e que visa a promoção de *“políticas públicas de forma participativa, sendo o gestor social um mobilizador de redes comunitárias e formador de capital social”*. Nessa concepção, o trabalho social não está relacionado com o levantamento de demandas e alocação de ofertas e sim na importância dada ao gestor como articulador de redes comunitárias que desemboquem em políticas públicas:

O programa Territórios da Paz tem uma metodologia diferente. As equipes de gestão social são alocadas nos territórios sem trazer qualquer proposta e sem realizar um fórum local. A ideia é observar as reuniões locais e mapear as redes existentes para fortalecê-las. Outro fato relevante se refere à inflação de demandas que se cria quando se propõe um Fórum para a resolução de todos os problemas. Além de repetir a lógica tutelar, propõe algo que o Estado não tem como realizar, seja por motivos de capacidade de governo ou mesmo de governabilidade.

Em contraponto, gestores e funcionários da UPP Social já apresentaram críticas ao TP com o argumento de que seus gestores têm uma atuação mais “política”, isto é, de tomar partido em favor da população. Ambas as percepções representam uma clara disputa de espaços e de legitimidade entre os dois programas que se verificou em campo. Observa-se que quando se trata de problemas bastante pontuais, como por exemplo, alguma deficiência específica em alguma prestação de serviços, os gestores conversam entre si e juntos encaminham as demandas tanto para a prefeitura como para o estado. Contudo, verifica-se que os programas não atuam de maneira articulada quando se trata de demandas que alteram o planejamento e a execução de políticas públicas, o que colabora

²⁴ 1. FLEURY, S., GUERGHE, S., KABAD, J. F. Entrevista com Itamar Silva - Associação de moradores precisam repensar seu papel nas favelas. Revista Le Monde Diplomatique Brasil, 2013.

para a fragmentação das políticas sociais e para o fortalecimento da concepção setorial que predomina no setor público – aspectos fortemente criticados no projeto dos idealizadores de ambos os programas.

A atuação dos TP vale-se de sua inserção institucional dentro de uma Secretaria que abarca Direitos Humanos, para ter uma atuação mais estreita na defesa dos moradores ameaçados pelas próprias políticas públicas. Uma das ações de reforma urbana nas favelas implica na realocação de habitações consideradas em situação de risco ou em uma localização que inviabiliza a realização do projeto e das demais obras, que teoricamente, deveria acontecer conforme as prerrogativas legais que versam sobre o direito a moradia nos âmbitos nacional e internacional. Contudo, uma série de denúncias de violações dos direitos humanos se verifica ao longo do processo de urbanização, com a remoção compulsória de moradores sem se observar os ditames legais. Para uma das gestoras locais do TP, a especificidade da secretaria de direitos humanos lhes dá legitimidade institucional para se envolverem com os casos de violação, mesmo a contragosto das autoridades acima do programa.

Nas quatro favelas estudadas foram ouvidas pessoas que se articulam politicamente contrários às obras e a falta de clareza sobre o projeto que nem sequer foi apresentado para as comunidades que o receberam, tornando-se uma pauta clara e contínua nesses territórios. Em meio a essa problemática, observou-se a inoperância da UPP Social na articulação com a SMU e a SMH, órgãos da prefeitura, para a averiguação das remoções e a garantia da participação da população no desenho e execução do projeto. Ao passo que, e ao mesmo tempo, gestores dos Territórios organizaram em conjunto com lideranças locais e a defensoria pública, fóruns e reuniões com a população para esclarecimento e encaminhamento de demandas a respeito das remoções e violações denunciadas. Apesar da realização desses espaços, o único resultado concreto dessa ação foi possibilitar a formação de uma rede de apoio aos casos de remoção e do tratamento judicial de alguns casos específicos, mas nada em relação as pautas e agendas das políticas públicas em curso.

Além dos programas não articularem uma atuação conjunta sobre a mesma problemática, o que demonstra o acirramento da disputa, a sobreposição das ações expõe a fragilidade e debilidade da proposta da articulação interinstitucional de órgãos da mesma incumbência, o que ocasiona um maior desgaste institucional e um aumento significativo na descrença da população frente aos programas sociais. A ex-gestora do TP na Providência, conta que desde o início do seu trabalho passou apoiar uma comissão de resistência às remoções e observou que esse trabalho estimulou a participação dos moradores e lideranças e a criação de uma rede interna de atuação política em contraponto às atuais políticas públicas, com base em uma concepção que se marca um *ethos* próprio de atuação dos gestores do TP.

Pra mudar essa realidade é preciso uma mudança nos poderes públicos de forma substancial. Porque a gente pensa que a pacificação é só ir lá, tirar o bandido e oferecer oportunidade. Se não colocar a pessoa como sujeito, esse trabalho não vai valer a pena. Se o estado achar que é só oferecer o bolsa família, dar o lanchinho, não vai resolver.

Presenciamos em campo a realização de fóruns pelo TP que reproduziam de modo bastante semelhante à forma de dialogo e de escuta introduzida pela UPP social – em que a fala privilegiada é para os representantes do Estado e a escuta-forte se caracteriza frequentemente na população escutar e acatar as colocações dos gestores, e não o contrário.

Em uma reunião no Chapéu Mangueira e Babilônia, convocada pela gestora do TP foi proposto que se criasse um projeto em oito dias, ao qual ela adicionaria o orçamento, para realização de um evento no qual participariam autoridades que estariam em breve na Conferência Rio+ 20 na cidade. Justificava a urgência, em que a própria gestora recebeu a incumbência da proposta também em cima da hora por parte do poder público, bem como, salientou e a necessidade da população definir imediatamente o projeto para não perderem a chance já que na ocasião da Rio 92 “os canhões estavam voltados para as favelas e agora eles seriam visitados pelos

participantes”. Os moradores reagiram descrentes a essa afirmação de uma grande mudança, desconfiados de sua sustentabilidade. Da mesma forma, criticaram a urgência e a proposta encaminhada pela gestora de que o melhor seria fazer uma feira com todas as atividades desenvolvidas por eles, ainda que, segundo ela, podiam se sentir livres para fazerem outras propostas. Ao que uma das lideranças pediu a palavra e explicou: *“já está tudo decidido; não há tempo, vai ser uma feira, não estamos decidindo nada”*. Ao constatar a surpresa da gestora ele explicou: *“mas, não importa, pois o Estado é assim mesmo e vamos participar fazendo o projeto”*.

A questão do capital social se coloca como um aspecto importante no TP, segundo Misse (2012), e se relaciona com ideia do programa servir como *“incubadora de projetos sociais”* advindos da relação entre moradores e gestores, assumindo um papel que tradicionalmente fora desenvolvido pelo associativismo local nas favelas – quer dizer, o “social” aqui se refere muito mais às ações coletivas comunitárias do que a oferta de serviços públicos.

Do ponto de vista dos gestores locais, que muito se assemelham em seus discursos, as primeiras atuações em campo ocorreram sem diretrizes definidas e com muitos desafios na construção de relações de “vínculo” e “confiança” – aspectos apontados por todos como de fundamental importância para o processo participativo da população. Em suas percepções, de uma maneira geral, o principal desafio da atuação é na construção do vínculo, pois percebem uma desconfiança generalizada da população a respeito do propósito das suas ações – há um primeiro momento de desconfiança, depois de teste em que os gestores são colocados em situações em que precisam se posicionar politicamente e, caso conquistem certa confiança dos moradores, vão conquistando uma abertura para participar de espaços e mobilizações até então restritas para moradores.

Um exemplo da ação conjunta entre gestores e organizações locais é o projeto “Dá Teu Papo” que acontece nas comunidades do Chapéu Mangueira e Babilônia e ilustra a atuação dos TP. Idealizado por jovens envolvidos com produção cultural nas comunidades, recebeu o apoio das gestoras locais e após um ano de existência tem se destacado tanto aos olhos da população local quanto em ambientes externos, desde em universidades a movimentos sociais urbanos. Segundo um dos seus idealizadores, as gestoras locais são vistas como parceiras muito mais devido a características pessoais do que do ponto de vista institucional. Essa percepção é compartilhada por muitos moradores que atribuem o “apoio” como um atributo de determinado gestor e não um traço de institucionalidade. Contudo, tanto no discurso do superintendente quanto no das gestoras, esse projeto consiste em uma experiência bem-sucedida de atuação institucional, ao possibilitar o fortalecimento de iniciativas locais e da organização política comunitária.

Outro projeto considerado de destaque para o programa é o Plano Estadual de Memória, que de acordo com as gestoras do Santa Marta, *“projetos como o da Memória são uma demanda da comunidade para a própria comunidade e não para pessoas de fora”*. Porém, verificou-se que as primeiras demandas para o trabalho com a memória, levantado por alguns moradores como um fator importante para valorizar a identidade das favelas, rapidamente se estenderam enquanto proposta do programa para todas as comunidades atendidas pelo TP, mesmo àquelas em que a memória não surgiu espontaneamente como demanda. Atualmente pretende-se tornar política pública a ser implantada em todas as comunidades do Estado. Para algumas lideranças essa iniciativa é boa, mas é a população que detém o conhecimento real sobre sua história e disso não deve abrir mão, deve manter o controle sobre esse processo.

No caso desses exemplos de projetos, a participação da população consistiu na concepção e elaboração de propostas que foram apropriadas pelo poder público e se transformaram em ações estratégicas para os programas de gestão social, com um deslocamento explícito de uma ação de base comunitária para uma ação de base governamental. A queixa de lideranças comunitárias sobre o papel dessas iniciativas do TP se refere ao fato de que o associativismo comunitário, tradicional meio de organização e defesa dos interesses dessas populações, passa a ser deslocado para o interior de iniciativas estatais, enfraquecendo o capital social autóctone, cuja confiança foi gerada nas lutas comuns pela melhoria da qualidade de vida.

Se em umas favelas os programas se superpõem, em outras encontram-se ausentes, como por exemplo, na Providência, onde está havendo enorme transformação urbana, com inúmeras remoções de moradores, mas que apresenta baixa capacidade de resistência. Ainda que lideranças da Providência participem do Fórum Comunitário do Porto, onde se reúnem intelectuais e lideranças locais, que questionam a reforma urbana feita em toda a área portuária, isso não é suficiente para retirá-los da invisibilidade e alçá-los ao mesmo status dos moradores das favelas da Zona Sul, para os quais os programas de gestão social foram alocados.

A ausência de uma diretriz clara, para além da conquista da confiança, se manifesta em concepções e estratégias distintas de ação e de justificativa dessa ação por parte dos gestores locais. A ex-gestora da Providência expõe a dificuldade de uma atuação em que as diretrizes estão sendo construídas junto com a entrada dos profissionais em campo, que impõe fortes limitações nas ações. Conta que certa vez organizou os jogos abertos da zona portuária apenas como “uma desculpa” para levantar o debate amplo sobre megaeventos, cidadania e participação comunitária, contando com a presença maciça da comunidade – exaltou essa experiência ainda que não consiga avaliar o impacto da discussão para os moradores. Apesar de a gestora identificar parceiros claros, verifica-se no trabalho de campo que estes não a reconhecem como parceira, mesmo quando perguntados sobre o envolvimento com os referidos programas.

Já as gestoras do Chapéu Mangueira e da Babilônia, acreditam que estar dentro da estrutura é uma forma legítima de luta e militância política, decerto que: *“existem duas formas de trabalhar com políticas públicas e sociais em comunidades: ou você sai da esfera pública e tenta lutar por fora dela sabendo que isso é muito difícil (...) ou você vai fazer o trabalho de formiguinha dentro, mas dentro você tem minimamente algumas condições institucionalizadas”*. Não à toa as gestoras aproximaram-se muito dos grupos de jovens, mesmo que sejam também resistentes às atuais políticas públicas. Para elas, a falta de unidade e centralidade do programa é vista como um aspecto positivo, que confere mais autonomia e flexibilidade na atuação conforme a concepção de que *“não é um projeto de fim, e sim de meio”*, ou seja, que nada pretendem implantar, e sim, visam estimular as potencialidades existentes.

As gestoras do Santa Marta se atém as dificuldades de recursos e de estrutura para o desenvolvimento do trabalho; contam que os próprios gestores locais elaboraram o desenho institucional do programa e que sofreram muitas resistências por parte da gestão estadual que queria incumbir aos profissionais atividades que não eram de suas competências e que fugiam do propósito do programa.

Observando os discursos dos moradores, observa-se que as lideranças já envolvidas politicamente estão mais dispostas a expressar expectativas e procuram ressaltar os pontos positivos que identificam nos programas, o que pode ser visto tanto como uma forma de demonstrar que estão esperando e, portanto, irão cobrar resultados, quanto como uma estratégia política de aproximação para buscar apoio. Isso varia conforme a posição, redes e posturas desses atores. Há redes de resistência, há redes de adesão aos programas governamentais, há redes de solidariedade. No entanto, nenhuma delas fica imune à presença dos agentes estatais em campo, o que gera novas arenas públicas e a possibilidade de aprendizado mútuo.

No entanto, há um diagnóstico claro, no qual os moradores das quatro comunidades apontam que gestores não conseguem responder às demandas levantadas pelos moradores, como a falta de luz, de coleta de lixo – ora porque desconhecem a atuação dos órgãos que deveriam mediar, ora porque não há diálogo na gestão, o que inviabiliza uma resposta concreta. É comum presenciar em reuniões os gestores apontarem a necessidade de “responsabilidades compartilhadas” entre Estado e Comunidade, mas a população percebe que essa interpelação por responsabilidade é apenas exigida para a população.

Conclusão

Depois de analisar as múltiplas metonímias pelas agentes públicos e população se interpelam mutuamente, vemos que os programas vinculados ao processo de pacificação, quanto

mais se distanciam da proposta de militarização, mais abrem um espaço para construção de arenas públicas, nas quais o significado da participação é disputado. No entanto, também quanto mais se afastam da militarização, apresentam menor efetividade no cumprimento da sua missão e, mais ainda, dos compromissos assumidos nas arenas públicas. Papéis diferenciados que vão do controle e coerção, ao convencimento e transmissão de normas de boa conduta, compõem, junto a alianças e identificações entre gestores sociais e grupos comunitários, o repertório de interações entre agentes públicos e moradores. Esses últimos, por sua vez, assumem múltiplos papéis de resistência, adesão, clientela, barganha, legitimação.

Dessa forma concluímos que o desenho institucional das políticas reproduz a desigualdade de recursos entre os atores conferindo maior poder aos gestores do governo nos espaços participativos, de modo que as demandas populacionais não sejam prioritariamente incluídas na agenda. Em parte isso se deve ao arranjo institucional dos programas que cria limitação aos próprios gestores para garantir um ambiente que contemple os anseios dos moradores, assim como não contempla recursos de poder suficientes para dar resolução às demandas. A fragilidade institucional se expressa em contratos temporários, superposição de ações, ausência de projetos institucional e sua substituição por iniciativas personalizadas, incapacidade de articulação interinstitucional e de incidência no processo decisório governamental.

Assim, os programas apresentam baixa efetividade tanto na inclusão das demandas quanto na solução das questões estruturais e conflitos apresentados pelos moradores, apresentando eficácia limitada apenas sobre demandas pontuais, embora possam alcançar sucesso em termos de afetividade e compromisso social com os sujeitos (alvo) da ação.

No entanto, essas relações muitas vezes esvaziam o associativismo local, forjado em uma história de resistência, deslocando-o para o interior das políticas públicas. Porém, apesar das limitações nas várias formas de tradução da participação, a própria existência desses espaços, ainda que limitados e controlados, e a interação entre gestores e população, cria uma esfera pública na qual identidades prévias são resignificadas e novos sujeitos, alianças e projetos podem emergir. Nesse sentido, a efetividade dessa política social territorializada é comprometida pelo seu distanciamento em relação às políticas sociais setoriais – saúde, assistência, educação – que se mantêm, regra geral, alheias a essas iniciativas ou no máximo enquanto parceiras locais em algumas comunidades.

Por fim, podemos constatar que a participação só existe onde ela já existia e se manifestava em redes comunitárias, de tal forma que se impõe às políticas públicas territoriais, revertendo no processo, as múltiplas metonímias e parciaisidades para uma apropriação real, ainda que limitada, na disputa pelo compartilhamento do poder.

Referências

AVRITZER, L. Associativismo e Participação na Saúde: uma Análise da Questão na Região Nordeste do Brasil. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C (Org.). **Participação, Democracia e Saúde**, Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade. In: **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº. 1, 85: 79-97, 2002.

BOURDIEU, P. Compreender. In: **A Miséria do Mundo**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, p. 693-732, 1997.

CEFAÏ, D. et al (orgs). **Arenas Públicas, por uma etnografia da vida associativa**. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2011.

CEFAI, D. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Revista Dilemas**. Vol. 2, n. 4, 2009.

COHEN, J. Democracy and Liberty. In: ELSTER, J. **Deliberative Democracy**. Cambridge University Press: United Kingdom, 1998.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. New Jersey. Princeton University Press, 1995.

FLEURY, S. La Expansión de la Ciudadanía. In: Vários Autores. **Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

_____. **Democracia, Poder Local y Ciudadanía en Brasil**. In: GOMÀ, R.; JORDANA, J. (Eds.). Barcelona: Fundación CIDOB, 2004.

_____. Democracia e socialismo: o lugar do sujeito. In: **Participação, Democracia e Saúde**. FLEURY, S; LOBATO, L (Org.), Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001. p. 245-281.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. In: **Public Administration Review**, vol. 66, p.66-75, 2006.

LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Instituições Participativas. PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 161-181, 2009.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 2: a ubiquidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 181-203, 2009.

LOURAU, R. **Hacia la Intervención Socioanalítica**. Rio de Janeiro: Editora Petrópolis. 1975.

LOURAU, R; LAPASSADE, G. **Chaves da sociologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

LOWI, T. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La Hechura de las Políticas**. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial: México, 1992.

SANTOS, B. S. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. VII Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 1995.

_____. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SILVA, L. M. **“Violência urbana”, segurança pública e favelas - o caso do Rio de Janeiro atual.** Cadernos da Saúde Pública, vol.23, no.59, Salvador, May/Aug, 2010.

OXHORN, P. **When Democracy isn't all that Democratic – Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America.** Paper presented for the APSA, Atlanta, 1999.

PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

POLANYI, K. **A grande transformação – as origens da nossa época.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RAMIREZ, F. G. Sociedad Civil, Participación y Democracia en el Nuevo Contexto Político Latino-americano. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (org.). **Participação, Democracia e Saúde.** Rio de Janeiro: Editora CEBES, 2009.

REIS, F. W. Dilemas da Democracia Brasileira. In: AVELAR e CINTRA (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Editora UNESP, 2007.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.