



**MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA  
GESTÃO SOCIAL DAS FAVELAS CARIOCAS:  
AS EXPERIÊNCIAS DO SERFHA E DO UPP  
SOCIAL**

**Changes and continuities in social management  
of Rio's favelas: the experiences of SERFHA and  
Social UPP**

**Cambios y continuidades en la gestión social de  
los barrios marginales cariocas: las  
experiencias del SERFHA y del UPP Social**

Daniel Soares Rumbelsperger Rodrigues (IESP-UERJ)\*

\*Bacharel em Ciências Sociais pela UENF, Mestre em Sociologia pelo IESP-UERJ e doutorando em Sociologia pelo mesmo IESP-UERJ. Vinculado ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP-UERJ. E-mail: danielsoaresrodrigues@gmail.com.

**RESUMO**

O trabalho discute o “problema da favela” no Rio de Janeiro a partir da análise (e da comparação) de duas experiências da gestão pública fluminense voltadas especificamente para as favelas cariocas. O SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas), do início da década de 1960, e o UPP Social (fundado na esteira da política de

segurança pública das UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora –, iniciada em fins de 2008), embora gestados e desenvolvidos em conjunturas históricas radicalmente distintas, guardam interessantes paralelos entre si; portanto, pelo viés da gestão pública, o trabalho procura analisar o caráter e a persistência do “problema da favela” no contexto da cidade do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** SERFHA. UPP Social. Rio de Janeiro.

## ABSTRACT

This work discuss the “favela problem” in Rio de Janeiro from the analysis (and comparison) of two experiences in the public management of Rio de Janeiro turned, specially, for its favelas. The SERFHA (Special Service for Favela’s Recovery and Anti-hygienic Residences), dated from the 60s, and the Social UPP (developed in the public security policy track of UPP - Units of Pac-ified Police -, begun in 2008), though managed and developed in historical conjunctures radical-ly distinct, save interesting parallel between each other; therefore, from the public management perspective, this work try to analyse the quality and persistence of the “favela problem” in Rio de Janeiro city context.

**KEY-WORDS:** SERFHA. Social UPP. Rio de Janeiro.

## RESUMEN

El artículo discute el “problema de la favela” en Río de Janeiro a partir del análisis (y la compa-ración) de dos experiencias de gestión pública de Río de Janeiro dirigidos específicamente a los barrios pobres. El SERFHA (Servicio Especial de Recuperación de los barrios marginales y vi-vienda anti-higiénica), del comienzo de la década de 1960, y la UPP Social (fundada a raíz de la política de seguridad pública UPP - Unidad de Policía Pacificadora - comenzó a finales de 2008), aunque gestado y desarrollado en diferentes coyunturas históricas, mantienen interesan-tes paralelos entre sí; Por lo tanto, el sesgo de la gestión pública, el documento analiza el carácter y la persistencia del “problema de los barrios marginales” en el contexto de la ciudad de Río de Janeiro.

**Palabras clave:** SERFHA. UPP Social. Rio de Janeiro.

## 1. INTRODUÇÃO

Todo fenômeno ou ordem social pode

ser estudado por ao menos duas perspectivas diacrônicas: pelo viés da continuidade ou pela investigação das suas mudanças e transformações. Com efeito, todo e qualquer objeto histórico é infinito em suas particularidades absolutamente individuais, mas não deixa de guardar, num nível mais abstrato, similaridades e semelhanças com outros fenômenos empíricos (RICKERT, 1945). Típico-idealmente, a história é a mais individualizante das ciências (buscando sempre perscrutar as causas e significações únicas e singulares referentes ao objeto sob investigação) e a sociologia, por sua vez, num nível de realidade “mais acima”, mais preocupada com regularidades e com a formulação de “leis gerais”, é uma ciência generalizante (cf. WEBER, 1958, p. 102-103). No entanto, como Weber sempre insistiu (por exemplo: WEBER, 2012, p. 12-13), história e sociologia não existem isoladamente, pois uma é parte integrante e indissociável da outra, numa relação de recíproca determinação interna. Esta pequena comunicação – tomando esta (espécie de) “metateoria” por pressuposto – tem por objetivo tecer algumas considerações sobre as transformações e continuidades do “problema da favela” através da análise de duas iniciativas governamentais voltadas especificamente para as favelas cariocas: o SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas) e o UPP Social, os quais, cada um a seu modo, expressam as contradições de seu tempo no que tange à nossa temática. O trabalho pretende investigar as diferenças e semelhanças entre os programas (gestados e implementados em conjunturas histórico-culturais radicalmente distintas) para trazer à tona as rupturas e continuidades nos enquadramentos da favela carioca como problema coletivo ou como questão (ou assunto) permanente, mas permanentemente mutante: sendo a favela (ao menos no Rio de Janeiro) a figura (ou o tropos) por excelência do caráter problemático das nossas integrações e desigualdades sociais, a cada momento (de acordo com os termos dos distintos contextos

históricos) a sua singularidade e especificidade são re-qualificadas e re-construídas. O trabalho pretende lançar uma pequena luz, a partir da perspectiva da gestão pública, sobre essa “evolução” do “problema da favela” (que envolve permanências e descontinuidades).<sup>1</sup>

## 2. VIDA E MORTE DO SERFHA (1960-1962)

Criado pela administração do então prefeito Negrão de Lima (1956-1958)<sup>2</sup> através do Decreto Municipal nº 13.304 de 28 de agosto de 1956 e dissolvido por Carlos Lacerda (primeiro governador do Estado da Guanabara – de 1960 a 1965 – no contexto de transferência da capital federal para Brasília) em maio de 1962, o SERFHA pode ter sua história dividida em dois momentos: um em que, sob a administração de Negrão de Lima até a posse de Lacerda (em 05 de dezembro de 1960), atuou mais a reboque das iniciativas da Igreja Católica (já extensamente documentadas, por exemplo, em VALLADARES, 2005 e GONÇALVES, 2013) aglutinadas na Cruzada São Sebastião (fundada em 1955) e na Fundação Leão XIII (inaugurada em 1946); e o outro, no curto período da gestão de Arthur Rios (de dezembro de 1960 a maio de 1962), em que agiu a partir de diretrizes próprias gestadas – contudo – desde sua efetiva inauguração. Focaremos, nesta comunicação, fundamentalmente na gestão de (1 ano e 5 meses de) José Arthur Rios. Assim que Lacerda toma posse, Arthur Rios assume o SERFHA, o qual, a partir de junho de 1961, fica submetido à – então criada – Coordenação do Serviço Social (SILVA, 2004) do Estado da Guanabara.

### 2.1 Enquadramentos histórico e discursivo

O SERFHA obedecia (tal como inscrito na sua própria denominação institucional) ao enquadramento da favela como aglomerado urbano equivalente às “habitações anti-higiênicas”, o que é ressonância do diagnóstico do Brasil elaborado por meio do paradigma

médico-higienista. Com efeito, desde pelo menos a “revolta da vacina”<sup>3</sup> (que se desenrolou no contexto da gestão municipal e da reforma urbana de Pereira Passos – 1902-1906), a “fave(l)a”<sup>4</sup> passa a ser sistematicamente tratada, por meio da higiene como discurso de aspirações científicas, como uma doença que obsta o “progresso” e o “embelezamento” da cidade<sup>5</sup>; nesse recorte, a “favela” precisa ser cirurgicamente removida do tecido urbano. Num dos pontos culminantes dessa concepção, Augusto de Mattos Pimenta asseverava que, antes de uma definitiva remoção da favela da paisagem urbana da cidade,

é mister se ponha um paradeiro imediato, se levante uma barreira prophylactica contra a infestação avassaladora das lindas montanhas do Rio de Janeiro pelo flagello das “favellas” – lepra da estética, que surgiu ali no morro, entre a Estrada de Ferro Central do Brasil e a Avenida do Céas do Porto e foi se derramando por toda a parte, enchendo de sujeira e de miséria preferentemente os bairros mais novos e onde a natureza foi mais pródiga de beleza (PIMENTA apud VALLADARES, 2005. p. 42)<sup>6</sup>.

No entanto, com ainda mais força que essa representação, destacava-se à época o discurso que vinculava diretamente as favelas à massa popular potencialmente revolucionária porque facilmente manejável pelo Partido Comunista. Em face da influência comunista nos morros cariocas, o poder público (seja em âmbito municipal e estadual, seja em esfera federal) articula (como sugere BURGOS, 1998, p. 30-33) não apenas a criação (em 1956) e a revitalização (em 1960) do SERFHA, mas também a instalação do escritório da SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais) em São Paulo, num movimento liderado pelo frade dominicano francês Joseph-Louis Lebreton<sup>7</sup>, e a inauguração das já referidas Cruzada São Sebastião e Fundação Leão XIII. Essa é a época na

qual, a fim de prevenir a revolução, era preciso “subir os morros antes que deles descessem os comunistas”<sup>8</sup>.

Lembremos que o período pós 2ª Guerra Mundial é um dos mais críticos da chamada Guerra Fria, com a União Soviética gozando de enorme prestígio por conta da sua atuação decisiva no combate ao nazi-facismo. Fundado em 1922, o Partido Comunista é posto na clandestinidade pela “Era Vargas” e retorna à legalidade democrática nas eleições de 1945. Nelas, o PCB consegue surpreendentes 10% dos votos nas eleições presidenciais, elege 17 dos 286 deputados da Assembléia Constituinte e um senador – o já legendário Luis Carlos Prestes. Nas eleições municipais (em janeiro de 1947), o PCB elege a maioria dos representantes para a Câmara dos Vereadores do Distrito Federal. E avança sobre as favelas, fazendo-as terreno fértil da sua expansão no cenário urbano carioca da época – do que a fundação da UTF (União dos Trabalhadores Favelados), em 1957, é apenas um exemplo<sup>9</sup>. Para além daquelas iniciativas (Fundação Leão XIII [1946], Cruzada São Sebastião [1955], SERFHA[1956]), as “forças da ordem” articulam a ilegalidade do PCB, de modo que o período de atuação institucional do partido é curtíssimo. Em 07 de maio 1947, o governo do general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) revogou a autorização de funcionamento do PCB (com base num artigo da Constituição de 1946 que permitia impedir que partidos “antidemocráticos” participassem abertamente da política nacional) e, em 07 de janeiro de 1948, cassou os mandatos dos comunistas eleitos. Embora na clandestinidade, o PCB continuou a influenciar de forma vigorosa o debate político brasileiro e carioca, pelo menos até o golpe de 1964.

## 2.2 O SERFHA na prática

Parece fora de dúvida que o SERFHA trouxe significativas (e profundamente ambíguas) inovações politico-institucionais na relação poder

público/favelas (LEEDS e LEEDS, 1978; SILVA, 2005, 2004; GONÇALVES, 2013; VALLADARES, 2005; BURGOS, 1998; RIOS, 2002). Para além de não tratar exclusivamente das favelas (como indicado na sua denominação oficial) por entendê-las como parte de uma crise habitacional de longa data (crise essa que é, afinal, a “raiz estrutural do problema da favela”, no dizer de MACHADO DA SILVA, 2002, p. 225) e, nesse sentido, lutar contra a cobrança abusiva de aluguéis pelo que a imprensa da época chamava de “tubarões da favela” (GONÇALVES, 2011), o SERFHA tinha como missão institucional a coordenação e a unificação dos vários órgãos e setores do Estado voltados para o “problema da favela” a fim de lhes facilitar a comunicação e evitar sobreposição de esforços e ações (LEEDS e LEEDS, 1978, p. 211). No marco da defesa da necessidade de urbanização das favelas contra as táticas remocionistas, o SERFHA propunha como metodologia de trabalho o que Arthur Rios chamava de “Operação Mutirão”, que consistia, na verdade, de uma estratégia de “cooperação” entre poder público e favelas, representadas cada qual exclusivamente por sua respectiva associação de moradores. As associações centralizariam as demandas a serem encaminhadas ao SERFHA (monopolizando o canal de comunicação legítimo e reconhecido com o poder público) e articulariam a “participação comunitária” (SILVA, 2004, p. 04), o que significava muito precisamente o “fornecimento” de mão de obra. O SERFHA, nesse sentido,

(...) implantou um vasto programa de urbanização das favelas por meio de mutirões e de autoconstrução de casas. O governo fornecia o material e técnicos para orientar os trabalhos, e os favelados asseguravam a mão de obra. Esse procedimento permitiu a reabilitação parcial de várias favelas, a um custo bastante reduzido para os poderes públicos, e consolidou definitivamente o conceito de que as favelas podiam ser urbanizadas. Para colocar em prática essas operações de mutirão,

José Arthur Rios utilizou o método do desenvolvimento de comunidades, estimulando assim a criação de associações locais de moradores. Tratava-se, segundo o próprio Rios, “de um sistema desenhado para garantir jurídica e politicamente o trabalho de renovação das favelas” (GONÇALVES, 2013, p. 213).

Num ambíguo movimento de criar o povo com quem se almejava dialogar horizontalmente, o SERFHA criou de 50 (RIOS, 2002, p. 68) a 75 (LEEDS e LEEDS, 1978, p. 212) associações de moradores de favelas nas localidades em que se dispôs a intervir, o que se inseria, ao lado do esforço de centralização e coordenação administrativas acima destacado, no objetivo institucional maior de romper com os esquemas clientelistas que desde sempre marcaram a relação dos espaços favelados com as agências do poder público responsáveis pelo atendimento de suas demandas clássicas, primordiais. Nessa direção, Rios e sua equipe mantinham reuniões e encontros semanais com os representantes favelados – numa interlocução direta e exclusiva que almejava a erradicação dos intermediários que exploravam eleitoralmente os habitantes das áreas de favela da cidade (SILVA, 2005, p. 143 e LEEDS e LEEDS, 1978, p. 212)<sup>10</sup>. No entanto, para além dessa intencionalidade democrática e republicana (que é descrita por parte da literatura como um movimento em direção ao fortalecimento da “autonomia” e da “independência” dos favelados e suas instâncias de representação), o SERFHA instituiu uma forma de controle das associações de moradores que significava transformá-las em braços do poder público nas favelas – num movimento que mostrava uma nítida linha de continuidade com a política (então corrente e inaugurada pela “Era Vargas”) a presidir as relações entre Estado nacional e sindicatos de trabalhadores. Com efeito, além do artigo 4º do decreto de fundação do SERFHA prever a criação de uma “polícia administrativa encarregada de fiscalizar e de impedir a construção de novos

barracos nas favelas” (GONÇALVES, 2013, p. 212), o órgão, para fins de implementação prática da urbanização das favelas via mutirão, estabelecia um acordo/contrato com as associações de moradores que acabava por submetê-las politicamente, num mecanismo que foi melhor descrito pelo conceito de controle negociado (MACHADO DA SILVA, 2002). De fato, para receber o reconhecimento estatal para fins de urbanização, o que significava um grande avanço do ponto de vista da “consolidação” (CAVALCANTI, 2013) da favela no tecido urbano e do afastamento do fantasma da remoção, as associações de moradores tinham de assinar uma espécie de termo de direitos e obrigações em que se comprometiam, dentre vários outros quesitos, a “contribuir para a manutenção da ordem e o respeito à lei nas favelas, garantindo, ainda, o cumprimento das determinações da coordenação e do governo”<sup>11</sup>; ou seja, nesse movimento inaugurado pelo SERFHA (mas, que, ao seu modo, reproduzia o padrão de relação entre favelados e poder público mediado pelos arranjos clientelistas dirigidos por políticos profissionais), os favelados pagaram com submissão política o preço da permanência dos seus locais de moradia no tecido urbano. Quer dizer, se “a favela venceu” (como argumentaram ZALUAR e ALVITO, 1998, p. 21), os favelados perderam (tal é a tese de MACHADO DA SILVA, 2002) – o que significa dizer que o movimento social e a ação coletiva dos favelados constituíram-se, ao longo do tempo, como expressão e mecanismo de continuidade de um padrão de sociabilidade urbana e de uma cidadania fortemente hierarquizados e fragmentados. Esse mecanismo é extremamente ambíguo. Pois, ao mesmo tempo em que resultou das próprias movimentações dos favelados contra as poderosas investidas do poder público em prol da absoluta remoção da “forma favela” (BURGOS, 2012) do tecido urbano da cidade, significou uma “negociação assimétrica” porque construído através de uma relação de absoluta desigualdade de forças. É como se o subtexto dessas investidas fosse uma ameaça: “ou contente-se com essa

nossa troca ou poderemos sempre optar por estratégias violentas de remoção”; assim, “as remoções não desaparecem completamente: é como se a alternativa hibernasse” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 231) – e a alternativa tanto hibernou que deslanchou entre 1968 e 1975, novamente declinou e atualmente retornou (ainda que requalificada/reatualizada) no contexto dos mega-eventos (MAGALHÃES, 2013; GONÇALVES et. al., 2013b).

Embora com as limitações já destacadas, a experiência do SERFHA teve o mérito de ensaiar uma tentativa de estabelecimento de uma relação mais igualitária e democrática com os favelados e seus locais de moradia, o que significou concretamente políticas de urbanização e uma interlocução constante com as instâncias de representação faveladas no sentido de levar suas considerações, opiniões, demandas e prioridades a sério para fins de elaboração e implementação de intervenções públicas. E foi por conta das inovações que tentou emplacar que o SERFHA teve uma vida tão curta, sendo dissolvido em maio de 1962 (num contexto nacional, como é sabido, de extrema efervescência política) para dar lugar ao reforço clientelista e à escalada remocionista. Com essa escalada, o governo Lacerda faz as favelas sentirem antecipadamente a chegada da ditadura militar. Expressões disso são a incorporação da Fundação Leão XIII ao aparelho de Estado (autarquia essa que passou a ocupar “papel crucial de apoio à política de remoções” – GONÇALVES, 2013, p. 215) e a criação (7 meses depois de extinto o SERFHA) da Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (Cohab-GB), a qual, entre 1962 e 1965 (e com financiamento estadunidense no contexto da Guerra Fria), construiu grandes conjuntos habitacionais (hoje considerados favelas) em subúrbios então distantes (como a Cidade de Deus, a Vila Kennedy, a Vila Aliança e a Vila Esperança) para abrigar as mais de 40 mil pessoas removidas das 27 favelas total ou parcialmente erradicadas naqueles anos (GONÇALVES, 2013, p. 217-218). No que tange ao

reforço clientelista, o governo Lacerda encetou um processo de descentralização que repartiu a cidade em 23 regiões administrativas; esse processo, “legitimado por um discurso de eficácia administrativa, restabeleceu, entretanto, os poderes de intermediação de alguns políticos locais, reforçando novamente as práticas clientelistas no seio do aparelho administrativo” (GONÇALVES, 2013, p. 215).

A ameaça e o ataque que o SERFHA significou para essas práticas são veementemente destacadas pelos Leeds (1978, p. 212-214) como a causa central da sua desativação pelo governo de Carlos Lacerda. Mas, também podemos identificar a forte identificação do programa com o governo de Negrão de Lima (adversário político de Lacerda – BURGOS, 1998, p. 33), os conflitos de Arthur Rios com a Igreja Católica (sobretudo com Dom Helder Câmara – RIOS, 2002, p. 71), as pressões do mercado imobiliário em prol da remoção das favelas em áreas já extremamente valorizadas da cidade (RIOS, 2002, p. 69) e as pressões de políticos tanto da UDN (afinados com os interesses imobiliários) quanto da oposição (do PTB, que tinha forte vinculação com as favelas) (SILVA, 2005, p. 143-144). Assim, por ter avançado sobre pontos sensíveis da (já explosiva) conjuntura política local e nacional, o SERFHA logo foi cercado e desativado – dando lugar à ascensão progressiva do autoritarismo inerente à política de remoção das favelas (essa “diáspora urbana forçada” – CUNHA e MELLO, 2012, p. 433).

### 3. VIDA E MORTE DO UPP SOCIAL (2010-2013)

O programa UPP Social pode ser dividido muito claramente em dois momentos: um em que, sob a liderança do economista Ricardo Henriques, dedicou-se à “complementação” do projeto (militar) de “pacificação” de (algumas) favelas cariocas por meio de uma tentativa de reestruturação (interna) da máquina pública no trato específico com as áreas de favela abarcadas pelo experimento das UPPs; e outro, em que,

sob a direção da também economista Eduarda la Rocque, reorientou seu posicionamento político-institucional ao inscrever-se na perspectiva da “favela como oportunidade” (PASTUKI et al., 2012) e propor como solução para sua “inclusão socioeconômica” (PASTUKI et al., 2012) ou “inclusão produtiva” (LA ROCQUE, 2013b, p. 06) o “desenvolvimento local” a partir da “promoção da prática do empreendedorismo”, da “gestão profissionalizada de organizações da sociedade civil (OSCs)”, da “capacitação para mobilização, captação de recursos e gerenciamento” (LA ROCQUE, 2013a, p. 08) e da recriação do “sistema financeiro em um modelo desenvolvido para causas sociais e ambientais” (LA ROCQUE, 2012, p. 30). Focarei, nesta comunicação, apenas naquele primeiro momento, o qual entendo ter se estendido de abril de 2010 (início histórico propriamente dito do UPP Social) a março de 2013 (quando a equipe que atuava junto à gestão de Ricardo Henriques se desliga definitivamente do programa) – em parte desse período (de fevereiro de 2012 a julho de 2013) trabalhei na Gestão Territorial do UPP Social e é, sobretudo, a partir dessa experiência (que foi acompanhada de um comprometimento ideológico com a perspectiva institucional que o informava) que teço meus comentários aqui, os quais nem de longe pretendem ser exaustivos ou totalizadores (seja em termos analíticos seja em termos etnográficos).

O que estou chamando de “segundo momento” começa, portanto, no início de 2013 e se estende até o dia 08/08/2014, quando – em lançamento oficial na favela da Rocinha – o programa “UPP Social” dá lugar ao “Rio+Social”<sup>12</sup>. O UPP Social, portanto, “morre” duas vezes: uma com a saída de Ricardo Henriques e sua equipe (o que significou o sepultamento de uma perspectiva institucional de tentativa de reorientação da atuação do poder público nas favelas cariocas – as abarcadas pelas UPPs – por meio da coordenação das secretarias municipais que lá desenvolvem ações e da inclusão ativa dos moradores e lideranças locais na elaboração e implementação

das políticas e estratégias que têm nas favelas seu alvo central) e, outra, com a mudança do nome (o que, na realidade, apenas dá sequência à ruptura engendrada pela assunção da presidência do IPP por Eduarda la Rocque, que imprime ao programa a diretriz institucional acima delineada)<sup>13</sup>.

### 3.1 Enquadramentos histórico e discursivo.

Não vem de hoje a percepção social de que a favela é o locus privilegiado da violência, da delinquência e da marginalidade violenta; já em 1900 (quando mal havia a palavra “fave(l)la” para designar a coisa “favela”), o delegado da 10ª circunscrição (área da atual Cidade Nova e adjacências) documenta ao seu chefe de polícia (referindo-se ao Morro da Providência) que lá “não há famílias” e que

é ali impossível ser feito o policiamento porquanto nesse local, foco de desertores, ladrões e praças do Exército, não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco, e não existe em todo o morro um só bico de gás, de modo que para a completa extinção dos malfeitores apontados se torna necessário um grande cerco, que para produzir resultado, precisa pelo menos de um auxílio de 80 praças completamente armadas (In: ZALUAR e ALVITO, 1998, p. 08 – os grifos meus).

É impressionante o poder de antecipação desse documento. É impressionante que, ainda no início do século passado, já se prefigurasse o que a partir (mais ou menos) da década de 1980 se colocou como política sistemática de Estado para as favelas – sob o quadro geral de uma reorganização do comércio internacional de drogas que introduziu (avassaladoramente) a cocaína na ponta do varejo de drogas ilícitas das cidades brasileiras, tornando-o um negócio altamente lucrativo (ALVITO, 2001; LEEDS, 1998). Exatos 94 anos depois da correspondência

do nosso delegado, tanques de guerra eram apontados para as favelas no âmbito da famosa “Operação Rio”<sup>14</sup> e, em 2004, não apenas o então vice-governador do Estado do Rio de Janeiro propunha a construção de muros para cercar as favelas e impedir sua expansão<sup>15</sup>, como iniciava-se a “Operação Asfixia”: nela, explica o então sub-secretário-geral de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Marcelo Itagiba, “criaram-se obstáculos ao livre trânsito de armas, drogas, traficantes e consumidores, com o cerco e a fiscalização nos principais pontos de entrada das comunidades carentes mais afetadas”<sup>16</sup>. De fato, o nosso processo de redemocratização foi acompanhado por um incrível recrudescimento da “violência urbana” (PERALVA, 2000) e de “guetificação” das classes mais altas, que passaram a construir “enclaves fortificados para sua residência, trabalho, lazer e consumo” (CALDEIRA, 2000). Se nas décadas de 1950/1960 as favelas eram “perigosas” porque reduto da “revolta social” a ser explorado pelos “comunistas”, a partir (mais ou menos) dos anos 1980 os termos do “problema da favela” foram extremamente modificados, passando a operar sob a “gramática” da “violência urbana” (MACHADO DA SILVA, 2010b), em que os favelados são representados como bandidos (reais ou potenciais). De latentes revolucionários, as favelas e seus moradores passaram a ser retratados como potencialmente criminosos.

Nesse enquadramento maior e na conjuntura dos “megaventos” (que vão desde os Jogos Panamericanos em 2007 até as Olimpíadas em 2016), a cidade do Rio de Janeiro vem passando por um “choque de agenda” (LA BARRE, 2013) que vai de diversos projetos e programas urbanísticos (o que se conecta à reatualização das práticas e discursos sobre a remoção de favelas – MAGALHÃES, 2013; BRUM, 2013) até o advento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Ao longo do processo de expansão das UPPs pela cidade (hoje, são 38 instaladas no Estado do Rio de Janeiro, mas apenas uma fora de sua capital), um discurso vem lutando para

tornar-se hegemônico; na parca legislação a elas referente, nos pronunciamentos dos seus porta-vozes oficiais, nos seus meios oficiais de divulgação e em diversas publicações de diferentes meios de comunicação de massa, vemos se constituir uma fala segundo a qual a força policial é, atualmente, o carro-chefe da “integração” da cidade, num movimento (virtuoso e inexorável) de absorção, por parte do “asfalto” ou das instituições da “cidade formal”, de amplas parcelas do solo urbano historicamente marcadas pela violência e definidos pela precariedade. Nessa retórica, assume protagonismo, por um lado, a promessa de expansão (qualitativa e quantitativa) de serviços públicos e privados nas áreas faveladas e de “gentrificação”<sup>17</sup> de bairros e localidades antes “degradados” do ponto de vista urbanístico e social; e, por outro, uma concepção que, estimulando a “formalização” e a expansão de negócios e empreendimentos comerciais, expressa vivamente o “empreendedorismo como ideologia” (DIAS e WETZEL, 2010) ou, dito de outro modo, o “par empregabilidade/empreendedorismo” como estratégia de “convencimento ideológico” (MACHADO DA SILVA, 2002b) no contexto de gestão e difusão de um “novo espírito do capitalismo” (BOLTANSKI e CHIAPPELLO, 2009). E, nesse movimento de “anexação” de um “território inimigo” por parte das “forças da ordem”<sup>18</sup>, as favelas são retratadas como enfim abertas à visitação pública por parte de turistas nacionais e estrangeiros.

O programa UPP Social insere-se (o nome já diz) nesse processo, de modo que ele é recorrentemente chamado (por quem trabalha, trabalhou ou nunca trabalhou nele) de a UPP Social – e não o UPP Social<sup>19</sup>. Ele foi idealizado na esteira do “experimento” (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012) da “pacificação”, com o objetivo de consolidá-lo e, portanto, partilha daquele discurso segundo o qual a cidade está partida, necessitando de políticas de integração:

A missão é, a partir da UPP social, quebrar a ideia de apartação, de cidade

partida do (jornalista) Zuenir (Ventura) e, até 2016 (a gente fixou uma data simbólica), ter uma cidade integrada. Mas isso não significa resolver todos os problemas. O marco de seis anos tem a ver com dois processos: o mapa da pacificação, até 2014, mais dois anos de intervalo e as Olimpíadas.<sup>20</sup>

O programa surge na SEASDH (Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro) a partir da gestão do economista Ricardo Henriques, que se inicia em abril de 2010, quando começa um período de elaboração e idealização do programa; segundo o próprio Henriques, em entrevista realizada em junho de 2012,

de abril até agosto [de 2010], fizemos um “mergulho”, dialogando com vários interlocutores. Conversamos com pessoas da área de segurança pública, de direitos humanos e de política social *strictu sensu*, além das equipes técnicas das secretarias. Dialogamos com pesquisadores, gestores, militantes, lideranças comunitárias, empresários. Fizemos um investimento inicial para sair do caminho óbvio, das respostas acomodadas à superfície do desafio. Nosso objetivo era desenhar uma estratégia que conjugasse propostas para enfrentar um histórico desastroso de 20, 30 anos de controle territorial armado e muita violência; e, ao mesmo tempo, construir uma plataforma para a realização de uma agenda mais elaborada que enfrentasse a cultura de fragmentação e sobreposição das intervenções públicas. Uma proposta que fosse mais do que simplesmente dizer: dado que temos a paz, agora vamos fazer mais do mesmo. Não tinha sentido fazer business as usual (HENRIQUES, 2012, p. 147).

Mas, em dezembro de 2010, em razão de articulações políticas típicas de um ano eleitoral,

assume a SEASDH o então (reeleito) deputado estadual (pelo Partido dos Trabalhadores – PT) Rodrigo Neves. O programa UPP Social, então, transfere-se para o IPP (Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos), cujo posto de presidente é ocupado pelo mesmo Ricardo Henriques até julho de 2012, quando assume esse posto a também economista e então Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, Eduarda La Rocque. Saindo da SEASDH, Henriques “cai pra cima”, já que, sem dúvida, “o desenho correto para a UPP Social é mesmo estar na prefeitura” (HENRIQUES, 2012, p. 156).

As linhas mestras do programa podem ser encontradas em HENRIQUES e RAMOS (2011) e HENRIQUES (2012). O primeiro é um artigo, intitulado “UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação”, apresentado no âmbito do “Seminário de Pesquisa 2011” do Instituto de Economia da UFRJ (IE/UFRJ)<sup>21</sup> e o segundo é uma entrevista de Ricardo Henriques (cedida a uma equipe de pesquisadores vinculada ao ISER – Instituto de Estudos da Religião). Neles me basearei para analisar o UPP Social no discurso que constrói sobre si mesmo (naquele primeiro momento por nós delimitado).

Partindo do suposto mais geral de que a pauta da segurança condiciona a agenda social (no cenário particular da cidade do Rio de Janeiro)<sup>22</sup>, o UPP Social não se constituiu como um programa geral de combate às desigualdades sociais e à pobreza (HENRIQUES e RA-MOS, 2011, p. 03), mas teve “como centro o processo de pacificação” (HENRIQUES e RA-MOS, 2011). Nesse diapasão de “dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico nessas áreas [de favelas abarcadas pelas UPPs] e finalmente contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade” (HENRIQUES e RAMOS, 2011), o programa foi concebido “para se encerrar uma vez que a pacificação esteja consolidada e a situação de exceção que caracteriza o território tenha sido superada” (idem, *ibidem*). O horizonte, pois, era o de chegar a um ponto em que a “favela estará pronta para

funcionar como qualquer outro bairro da cidade – mesmo que um bairro mais pobre que seu entorno – quando a redução do efetivo policial não resultar na volta de gangues armadas que vão controlar a vida da coletividade” (HENRIQUES e RAMOS, 2011). A pauta do UPP So-cial, contudo, era (a despeito do seu vínculo contextual com a política de segurança) eminentemente cidadã: tratava-se, afinal, de aperfeiçoar a integração das favelas ao conjunto da cidade no que tange especificamente ao atendimento de demandas (sociais e urbanísticas) e ao monitoramento e prestação de serviços por parte das agências do poder público – e isso numa chave de garantia de direitos constitucionalmente assegurados.

Sem a aspiração de ser exaustivo, é possível dizer que, nesse enquadramento, o programa estruturou-se a partir de dois eixos internamente articulados: governança participativa e produção de informação/qualificação de demandas. No que tange ao primeiro eixo, o programa disputava o lugar de um “centro coordenador” (HENRIQUES e RAMOS, 2011, p. 09) capaz de superar o histórico de fragmentação e sobreposição de ações e políticas do poder público voltadas para as áreas de favela da cidade – histórico esse responsável pela percepção social (equivocada ou apenas parcialmente correta) que afirma taxativamente a “ausência do Estado” naquelas áreas. Isto é, tal como o SERFHA, o UPP Social tinha como norte central a articulação de ações e pactos (inter) setoriais entre diferentes secretarias e agências do poder público federal, estadual e, sobretudo, municipal, tomando o território (e não apenas as populações) como foco, a fim de ganhar em efetividade e eficiência; pois o que há não é a “falta” de ações, programas e projetos que se desenrolem na favela ou tomem seus habitantes como “alvos” primeiros, mas sim a descontinuidade, a fragmentação e a sobreposição – numa palavra: o “isolacionismo setorial” (HENRIQUES e RAMOS, 2011, p. 149). Trata-se, então, de produzir “pactos de gestão” tanto setoriais quanto intersetoriais, cujos exemplos daremos na sequência. Esse tipo de perspectiva apenas pode ser levada a cabo

a contento, portanto, se, além de conseguir (com sucesso) disputar internamente (dentro da máquina pública) aquele lugar de “centro coordenador”, o programa souber qualificar bem as demandas e problemas que se expressam nos territórios favelados; daí a centralidade do eixo de produção de informação e de qualificação de demandas, o que supõe uma metodologia de “escuta forte” (HENRIQUES e RAMOS, 2011) que envolve necessariamente o contato contínuo com a população favelada, de modo que as equipes de campo do programa não tinham (por pressuposto) um posto fixo nas favelas, mas deviam estar permanentemente em campo, participando de reuniões, co-produzindo outras, conhecendo espaços etc.:

Então, grande parte do trabalho é geração e gestão da informação. Isso só é possível com uma estrutura que tenha algumas características. Uma é não ser uma máquina fisicamente encastelada. Esse pessoal não tem uma sala, não tem um guichê, não tem uma porta, não tem uma mesa. E isso é fundamental para gerar qualidade. A equipe tem de estar na rua, de forma leve, inovadora e criativa; se não estiver na rua não está trabalhando. É uma questão de atitude (Henriques e Ramos, 2011, p. 155).

Por óbvio, nessa função de “qualificação da demanda” (HENRIQUES e RAMOS, 2011, p. 154), o que supõe que nem sempre as pessoas sabem o que querem<sup>23</sup>, o mapeamento dos serviços ofertados pelo poder público (bem com por ONGs, projetos sociais diversos etc.) é também de fundamental importância, já que o que se busca é o casamento entre “oferta” e “demanda”. Nesse esquema, assume papel central a lógica do “Vamos Combinar”. Na suposição de que os serviços e políticas públicas (setoriais e intersetoriais) a serem implementados (ou já implementados) nas favelas precisam contar com o protagonismo de seus moradores, o UPP Social propunha que se construíssem pactos de gestão

em que a “participação” da população fosse central (tanto na elaboração quanto na execução prática). Nesse enquadramento, o programa se propõe uma tarefa extremamente complexa e, em certa medida, impraticável, mas pressupõe uma estrutura de fácil operacionalização, já que

os recursos exigidos se resumem à contratação e treinamento de equipes locais pequenas, constituídas por gestores com capacidade de análise e diagnóstico, e a realização de monitoramentos e avaliações que podem ser realizados sistematicamente pelas equipes no território. Nesse sentido, a UPP Social demanda poucos recursos e tem grande possibilidade de ser replicada (HENRIQUES e RAMOS, 2011, p. 10).

Conformando-se dessa maneira, o programa estabeleceu-se como inimigo central o mesmo obstáculo que os Leeds (1978, p. 211-214) identificaram como o responsável pelo declínio e dissolução do SERFHA: o clientelismo. Trata-se, aqui, de opor as relações pessoais de “troca de favores” (voto por benfeitorias e vice-versa) e aquelas sobreposição, fragmentação e isolacionismo, à eficiência e à racionalidade técnico-burocráticas: “não dá para ficar na pauta antiga do século 20, precisamos ir rapidamente para o século 21. Precisamos ser eficientes e coordenados. Chega da antiga amarra patrimonialista, politiqueira e cheia de bolor”<sup>25</sup>. Ou: “a política pública foi recorrentemente fragmentada, produzindo relações de clientela e de subordinação” (HENRIQUES, 2012, p. 153). Nesse registro, pressupõe-se, então, um viés pedagógico de transformação de uma cultura política paternalista que acaba por transformar “espaços efetivos de interlocução e participação” em “momentos de catarse” e/ou de “empilhamento acrítico de demandas” – no estilo de um “balcão de serviços” (HENRIQUES, 2012). Não dá pra “fazer o mais do mesmo” e “correr o risco de estabelecer e reforçar a relação de balcão

e clientela, do ‘toma lá da cá’” (HENRIQUES, 2012).

Mas, nesse esquema, há espaço também para as ONGs e para o “setor privado” – e é aqui que vemos uma nítida linha de continuidade entre o período da gestão de Ricardo Henriques à frente do programa e o atual momento coroado pela mudança da sua denominação institucional. A relação com o “setor privado” é proposta como a de direcionamento dos seus recursos, na chave da “responsabilidade social empresarial”, para a construção de um futuro “Fundo da UPP Social” que seria aplicado nos projetos sociais e ONGs certificadas pelo programa como aptas a realizar competentemente o trabalho para o qual dizem se destinar.

O que seria desejável? Se conseguíssemos estabelecer um modo de operação em que a UPP Social, com base em diagnósticos empíricos locais, identificasse desafios, categorizasse alternativas de soluções e até certificasse intervenções da sociedade civil e de outros atores que imaginamos produzir impactos positivos. Assim, poderíamos organizar, com o Fundo da UPP Social, um fluxo de recursos de origem pública e privada que permitisse financiar essas ações e instituições (HENRIQUES, 2012, p. 150-151).

As ONGs, nesse recorte, são tanto objetos de certificação do programa (enquanto “centro de coordenação”) e de fluxo de recursos (de um fundo alimentado privada e publicamente) quanto alvos de uma política de “profissionalização” e “formalização”:

Enquanto poder público, deveríamos estar pensando em como aumentar a capacidade de atuação sistemática e estruturada dessas organizações, como apoiar seu desenvolvimento institucional. Para as que desejarem, evidentemente. O mundo da política pública tem se formalizado. Cada vez

mais nos distanciamos do amadorismo, do improviso, do achismo (...) Isso tem a ver com os modos de financiamento e com a profissionalização da sociedade civil (...) com a profissionalização para a gestão (HENRIQUES, 2012, p. 151-152).

Nesse lugar, o UPP Social atuaria numa função de coordenação extremamente central, contribuindo “para estabelecer vínculos entre governo, setor privado, ONGs de direito e ONGs locais” (HENRIQUES, 2012).

Em julho de 2012, Ricardo Henriques inicia um processo de desligamento do IPP (para assumir a superintendência executiva do Instituto Unibanco<sup>26</sup>) e de transição para a gestão da economista Eduarda La Rocque. À época, nas reuniões com a equipe do programa, a fala de Henriques era a de que a saída se dava por “motivos pessoais” e que “o barco” (do programa) já estava com norte certo e delimitado – e que a Eduarda chegava ciente dessa orientação e com o objetivo de segui-la, concorrendo para sua consolidação. Todavia, a gestão de Eduarda foi paulatinamente reorientando o alinhamento político-institucional do programa (nos termos mais acima sugeridos), de modo a destacar e conferir proeminência à “gestão profissionalizada das ONGs”, à criação do “Fundo da UPP Social” (via vínculos mais formalizados com financiamentos do setor privado e agências do poder público, como o BNDES) e ao estímulo ao “empreendedorismo” e às políticas de “formalização” de estabelecimentos e relações comerciais nas áreas de favela. Todos esses elementos já estavam presentes na idealização do programa prevista por Ricardo Henriques, Sílvia Ramos e o leque de atores que somou esforços na tentativa de construir uma política pública de “consolidação da pacificação”. Mas, esses elementos, aqui, compunham um quadro de reordenamento interno da máquina pública numa lógica de participação cidadã através da construção de pactos de gestão (inter-setoriais) em que a população fosse protagonista e a lógica clientelista fosse tendo sua força e energia

drenadas. No novo enquadramento pouco a pouco estabelecido e defendido pelo programa, essa orientação é totalmente subsumida e a sua face mercantil (em sentido amplo) assume o papel central. Esse processo se conclui, a meu ver, em março de 2013, quando, depois da saída de Henriques, completam seus desligamentos os que, na estrutura burocrática do programa, atuavam em funções de coordenação: o diretor (que, na verdade, sai do programa antes mesmo de Henriques, em fevereiro de 2012), o gerente da Gestão Territorial (que posteriormente tornou-se diretor do programa), o gestor territorial que ocupava o cargo de gerente da Gestão Territorial desde fevereiro de 2012, a gerente da Gestão Institucional e mais quatro supervisores – além de outros tantos gestores e assistentes locais da Gestão Territorial, dentre os quais eu me incluo (a debandada provocada pelo descontentamento com a nova gestão de la Rocque é também brevemente relatada em NUNES, 2013, p. 140-141).

### 3.2 O UPP Social na prática.

Até a transferência para o IPP (concretizada em janeiro de 2011), o programa havia sido efetivamente instalado apenas nas favelas abarcadas pelas UPPs Cidade de Deus, Borel e Providência. Após a transferência<sup>27</sup>, o programa expande-se para as demais favelas nas quais iam sendo instaladas as diferentes unidades de polícia.

Internamente, o UPP Social dividia-se em três gerências (Gestão Territorial [GT], Gestão Institucional [GI] e Gestão da Informação [Ginfo]) e um setor de Mobilizações e Parcerias (destinado a fazer contatos e estabelecer vínculos com ONGs e com o “setor privado”: fundações, institutos etc.)<sup>28</sup> hierarquicamente submetidos à direção do programa, a qual reportava-se, por sua vez, à presidência do IPP. A gestão de informação se voltava para a sistematização dos dados, informações, mapas e serviços públicos relativos a cada território abarcado pelo programa, a gestão

institucional fazia um trabalho de interlocução com as diversas secretarias do município a fim de encaminhar demandas coletadas no campo e tentar construir pactos (ou acordos) de gestão para solucionar gargalos da atuação municipal nas áreas de favelas e, por fim, as equipes de campo constitutivas da gestão territorial (setor do programa no qual tive minha experiência de trabalho e a partir do qual teço meus comentários sobre a prática concreta do UPP Social) ficavam encarregadas do contato direto e contínuo com as áreas sob sua responsabilidade, constituindo-se, assim, no pilar mais central da engenharia proposta pelo UPP Social.<sup>29</sup>

A atividade que inaugura o UPP Social no seu determinado perímetro de atuação é a realização do “Fórum UPP Social”. O período que antecede esse momento – chamado de “pré-implantação” – é aquele em que a equipe põe-se em campo para divulgar o programa, conhecer as particularidades e setores organizados (associações de moradores, ONGs, Igrejas, bares, projetos sociais etc.) das favelas em questão e começar o trabalho de encaminhamento de demandas. A proposta do “Fórum” era a produzir um espaço de apresentação formal do programa à população local, da equipe de coordenação do UPP Social e da equipe de campo; compondo a mesa (simbólica) do evento, se fazem presentes o presidente do IPP, gestores públicos de diversas secretarias do poder público municipal (selecionados de acordo com o diagnóstico feito na pré-implantação), o comandante da UPP (e, eventualmente, o coordenador geral das UPPs) e os presidentes das associações de moradores locais – a participação deles aqui, é descrita como expressão da proposta maior do programa de produzir um diálogo horizontal com a população atendida.

Inaugurado oficialmente o programa, a rotina das equipes da GT constituía-se por atividades em campo e pelo preenchimento de relatórios (produtos e instrumentos internos de gestão). Sem possuir base fixa nos territórios, os integrantes das equipes tinham de conhecer

com o maior detalhe possível a geografia física e política das favelas em que atuavam; a ideia era a de que soubessem exatamente quais equipamentos públicos existiam (no perímetro de atuação da UPP) e qual a sua rotina de funcionamento (e quem são e como trabalham seus gestores), quais eram as principais lideranças e instituições locais (quais eram os setores organizados do tecido associativo local), quais reuniões ocorriam e com que frequência, quais eram as diferentes microáreas e suas características, como era a relação da UPP com os moradores em geral, quem era o comandante, quais reuniões realizava etc. Tudo isso tendo em mente o objetivo central do programa que era o de produzir uma leitura refinada dos problemas e demandas centrais dos diferentes espaços internos das (igualmente) diferentes favelas e o de identificar os principais “gargalos” da atuação do poder público (sobretudo, municipal) em face daqueles problemas e demandas.

Num momento inicial, havia um esforço de se diferenciar da UPP, numa espécie de “limpeza simbólica”<sup>30</sup>; diante de pessoas que se apresentassem como do “UPP Social”, a reação imediata da totalidade dos moradores e lideranças era a de achar que aqueles representantes municipais são, na verdade, policiais – até porque a outra sigla que nos identificava (IPP) constantemente dava margens a mal-entendidos. Assim, tirante algumas pessoas (geralmente líderes mais destacados e ativos da vida associativa local) que entendiam mais detidamente a proposta do programa e construíam parcerias com seus representantes, a maioria dos moradores em geral confundiam os que se apresentavam como do UPP Social com policiais ou, ao menos, tinham dúvidas sobre a sua “verdadeira identidade”. Já aquelas primeiras, ao menos nas áreas em que pude trabalhar, enxergavam os membros do UPP Social como vias em potencial de encaminhamento e resolução de demandas clássicas de áreas de favela (acúmulo de lixo, áreas de risco, reforma de praças, quadras e campos, saneamento

básico, iluminação pública, etc.) e também como “parceiros” que podiam de alguma forma ajudar a construir agendas em conjunto – como mobilizar para reuniões, propor ações intersetoriais com gestores públicos da ponta administrativa, etc. Essa iniciativa de proposição de ações intersetoriais com gestores públicos que atuam na ponta (no território diretamente e, portanto, têm conhecimento sobre os problemas concretos acerca do funcionamento do serviço público prestado) tomava boa parte do tempo das equipes de campo e acabou recebendo alcunha, dentro do programa, de governança local. A ideia era a de conhecer os trabalhos daqueles gestores e atores outros (que são da Clínica da Família, do CRAS, do CREAS, da Comlurb, da CEDAE, do Mulheres da Paz, do Protejo, do Projovem, da Escola, da Creche etc.) e propor ações conjuntas e intersetoriais (pontuais ou continuadas) na ponta de ação do poder público; na verdade, essa orientação acabou sendo uma estratégia, construída na prática pelas equipes de campo, para lidar com o fato de que os encaminhamentos (via Gestão Institucional) das demandas coletadas no campo e as tentativas de produzir acordos e pactos de gestão (setoriais e intersetoriais) no âmbito das próprias secretarias municipais simplesmente não estavam dando certo (apesar das tentativas – de pouco sucesso – inscritas nos acordos – de que falaremos mais abaixo – do “Vamos Combinar uma Comunidade mais Limpa”, do “Vamos Iluminar” e da “Ação descentralizada do CRAS”). E estar no cotidiano das favelas apenas construindo relatórios e levantando demandas e produzindo mapeamentos urbanísticos sem nunca conseguir uma resolução concreta e de porte para os problemas observados começava a gerar insatisfação e descontentamento nos interlocutores, esgarçando as relações. Esse ponto é fundamental. Muitos que atuavam no programa concebiam-no como um “enclave progressista numa prefeitura conservadora” (os termos eram esses), entendendo que a limitação institucional do programa (“para dentro” da prefeitura) era muito grande.

No início do programa, quando as equipes de campo, na convivência diária com a vida cotidiana das favelas em que atuavam, alimentavam constantemente o instrumento de gestão destinado à sistematização das demandas identificadas em campo (instrumento esse que aos poucos foi se profissionalizando<sup>31</sup>) e que eram, via GI, encaminhadas para as secretarias, agências e setores governamentais pertinentes, as respostas dessas aos encaminhamentos eram omitidas das equipes da GT. A orientação vinha da GT sob a justificativa de “não desanimar as equipes”, que eram estimuladas a manter um alto nível (em termos de quantidade e de qualidade) de interlocução com a população das favelas e seus setores organizados. De fato, com o passar do tempo, as respostas das diversas secretarias às demandas que eram encaminhadas (no estilo “balcão” anteriormente criticado) nunca chegaram a satisfazer os integrantes do programa – o que nos desacreditava quanto à capacidade do UPP Social de ser devidamente “empoderado” dentro da máquina da prefeitura, na sua tentativa institucional de pautar as ações desta no interior dos territórios favelados.

Além do SIG (já referido na nota XXXVII), as equipes de campo tinham outros “produtos” (instrumentos de gestão a serem permanentemente preenchidos) a entregar; dentre eles, destacavam-se o “blog UPP Social” e as “listas” de ONGs, de “lideranças comunitárias” e de “contatos”. O blog era alimentado diariamente, no qual se devia descrever todas as atividades de campo desenvolvidas naquele dia (atividades que variavam enormemente – passando de uma reunião com alguma liderança ou gestor local até uma caminhada para qualificação de demandas e/ou construção de algum mapeamento), e as “listas”, uma vez preenchidas, deviam ser de tempos em tempos atualizadas. Nelas, se descrevia a natureza do trabalho desenvolvido pela ONG “X” ou o “perfil” de atuação (e histórico) de determinada liderança, bem como os contatos (emails, telefones, etc.) de diversos interlocutores (moradores em geral, lideranças, gestores, etc.).

Ao lado do SIG, o instrumento de gestão mais valorizado pela coordenação do programa – bem como pelos próprios gestores e assistentes locais da GT – era o MRP (Mapa Rápido Participativo). Nele, as equipes de campo deviam descrever detalhadamente as diferentes microáreas das favelas (definidas geograficamente pelo SABREN)<sup>32</sup> a partir de determinadas variáveis-chave relativas ao seu “desenvolvimento urbanístico”; resumidamente, essas variáveis diziam respeito a informações relativas à “área de risco” e “topografia” até “padrão construtivo das moradias” e “infra-estrutura para mobilidade”, passando por “drenagem”, “rede de esgoto”, “água” e, por fim, “rugosidade do tráfico”. O MRP era tido como prioridade absoluta das equipes de campo durante boa parte do tempo em que trabalhei no UPP Social e a expectativa (não concretizada) era a de que fossem publicados para informar mais qualificadamente as intervenções da prefeitura nos diferentes territórios. Toda a sua construção e preenchimento eram levados e a cabo através de um diálogo constante com moradores e lideranças locais, que tornavam-se verdadeiramente artífices do mapeamento, que tinha por objetivo produzir uma leitura fina do território (a partir daquelas variáveis) e, com isso, trazer à tona a diversidade e a desigualdade internas a cada área de favela – pois, como se costuma sublinhar, as favelas não são homogêneas nem entre si nem internamente (VALLADARES, 2005, 200b).

O Mapa de Reconhecimento de Logradouros, por sua vez, era de absoluta e fundamental importância. Elaborado primordialmente pelos “agentes de campo” do programa (que eram moradores das favelas em que atuavam profissionalmente e tinham um valor muito particular para o UPP Social que não podemos explorar no espaço deste artigo), aquele Mapa tinha por objetivo inserir as favelas (suas ruas, vielas, becos e avenidas) no mapa oficial da cidade, o que tem impactos profundos para a vida cotidiana dos favelados, pois permitiria que cada um tivesse seu endereço

oficialmente reconhecido. Abrir conta em banco, receber e enviar cartas, entregar comprovante de residências, procurar emprego, etc. (e mais uma série de facilidades práticas geralmente negligenciadas por quem sempre teve seu local de moradia oficialmente reconhecido) – tudo isso fica muito mais fácil com o objetivo do Mapa de Reconhecimento de Logradouros alcançado.

No âmbito das articulações que o UPP Social logrou construir “por cima” (isto é, com as secretarias municipais), destacavam-se (em primeiro lugar) o “Vamos Combinar uma Comunidade Mais Limpa” (acordo de gestão fechado com a Comlurb) e, em segundo lugar, o “Vamos Iluminar” (pacto de gestão construído com a RioLuz). Ambos os “acordos de gestão” eram frutos da relação do programa com a SECONSERVA (Secretaria Municipal de Conservação), já que tanto RioLuz quanto Comlurb eram dois dos três setores daquela secretaria, que tinha ainda um “braço” voltado para a manutenção e pequenos reparos em pavimentações, redes de esgoto, corrimãos, etc. O acordo com a Comlurb envolvia um pacto em que a companhia pública comprometia-se, por um lado, a adquirir novos equipamentos e recursos para aperfeiçoar sua capacidade técnica nas áreas de favela e, por outro, a envolver participativamente a população atendida na elaboração e implantação do programa, o que envolvia a determinação de pontos e horários de coleta do lixo e locais para instalação de caçambas, papeleiras e equipamentos afins; além disso, o “Vamos Combinar...” previa a criação de uma comissão de moradores responsável pelo acompanhamento da implementação da nova logística de coleta de lixo e pela sua avaliação periódica<sup>33</sup>. O “Vamos Iluminar”, por sua vez, consistia de uma rotina mensal de reparo e manutenção de pontos de iluminação pública (troca de lâmpadas, de sensores etc.); a planilha era preenchida pela equipe de campo do UPP Social e enviada regularmente para a gerência da RioLuz pertinente, que enviava uma equipe de técnicos para fazer os reparos. As planilhas com

o locais e quantidade de pontos a serem objeto da intervenção da RioLuz deviam ser preenchidas pelos gestores, assistentes e agentes de campo da GT por meio de uma “escuta forte” da população local acerca das partes da favela mais urgentemente necessitadas do serviço da RioLuz. As equipes de campo, além disso, acompanhavam as visitas dos técnicos da RioLuz às favelas para guiar o seu percurso<sup>34</sup>.

Os únicos acordos que o programa conseguiu costurar com as secretarias municipais foram esses, os quais tiveram um sucesso muito limitado na sua missão de construir um fluxo de trabalho e de prestação do serviço da limpeza urbana e da iluminação pública – por meio da ativa participação da população – que fosse paulatinamente resolvendo em definitivo os “gargalos” de atuação da Comlurb e da RioLuz em face dos desafios postos pelas singularidades de cada território atendido. A precariedade desses combinados e a ausência de outros<sup>35</sup>, bem como a absoluta não-resolução da quase totalidade das demandas encaminhadas para as secretarias e agências do poder público pertinentes, acabou por ir desanimando bastante as equipes de campo, cujos integrantes, majoritariamente, haviam aderido ideologicamente ao programa (muito em função da experiência e da habilidade de Ricardo Henriques). Havia certa ingenuidade na proposta de, após o “Fórum da UPP Social,” se construir um “plano de desenvolvimento local consistente, abrangente e integrado” que não consistisse de um “empilhamento acrítico de demandas” a reforçar a “relação de balcão e clientela” (HENRIQUES, 2012, p. 153); ingenuidade, por um lado, porque muitas favelas, com seus históricos de lutas e articulações políticas, já construíram seus planos locais de desenvolvimento<sup>36</sup> e, por outro, porque simplesmente há, de fato, um sem-número de intervenções do poder público que precisam ser postas em prática de maneira estritamente pontual e tecnocrático – ou, se se quer colocar assim, ao modo do “balcão”. Falo aqui da necessidade de reforma de uma quadra ou praça públicas, da instalação de postes de luz,

da distribuição (em pontos centrais) de papeleiras e caçambas para descarte de lixo e entulho, da reforma do sistema de saneamento básico, da melhora da rede de distribuição de água, da pavimentação da rua (ou beco ou viela) de chão batido, da construção de muros de contenção de encosta, da troca de lâmpadas dos postes de iluminação já instalados, da limpeza de rios nos quais o esgoto é descartado irregularmente, etc. Mas, ao falar no “modo balcão” procuro enfatizar apenas o caráter técnico e burocrático dos serviços necessários para o atendimento dessas demandas, que, afinal, precisam ser resolvidas não sob a chave patrimonialista e clientelista, mas sim no registro da garantia de direitos (que, no fim das contas, dizem respeito a apenas um: o direito à cidade – LEFEBVRE, 1969).

De toda sorte, fato é que o programa não conseguiu concretizar-se nas suas linhas diretoras mais centrais e a estratégia das equipes de campo de desenvolver agendas de trabalho no âmbito do que chamavam de governança local (nos termos acima destacados), ainda que prevista no desenho original no programa, ganhou uma centralidade que foi expressão da limitação institucional do UPP Social em pautar a atuação das secretarias municipais nas favelas “pacificadas”.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

SERFHA e UPP Social foram programas de governo pensados, elaborados e implementados em enquadramentos históricos e discursivos radicalmente diferentes. Para além das demais diferenças (que são muitas), o primeiro programa tinha como recorte central a “urbanização” das favelas, ao passo que o UPP Social tinha como eixo e espinha dorsal uma proposta de reorganização da máquina pública que extrapolava e muito o processo (militar) de “pacificação” (que era, contudo, sua condição conjuntural de possibilidade). Enquanto o SERFHA enquadrava-se no discurso higienista e era pensado como um instrumento na luta contra os comunistas, o programa sediado no

IPP se inseriu no movimento geral de combate à “criminalidade violenta” (vista como sediada fundamentalmente nas favelas da cidade) por meio de uma tentativa de consolidação – por meio de um trabalho com agências prestadoras de serviços sociais e urbanísticos – do processo inaugurado pelas UPPs. Desse modo, trata-se de iniciativas do poder público que trazem à tona as especificidades de seu tempo no que tange ao “problema da favela”.

No entanto, os programas não deixam de partilhar traços em comum que correspondem, primordialmente, à permanência da “favela” como “questão” ou “problema” coletivamente construído e compartilhado. SERFHA e UPP Social têm suas afinidades em duas características básicas: a tentativa de constituir-se como um centro de coordenação das atividades e setores da prefeitura (ou do Governo da Guanabara) voltados para as favelas da cidade (ou do Estado), por um lado, e a proposta de colocar a população atendida pelos serviços e políticas no lugar de parceira central das suas elaborações e concretizações. Ambas essas características, ainda, eram construídas retoricamente pelos seus principais idealizadores (Arthur Rios e Ricardo Henriques) como de fundamental importância na luta contra um inimigo comum: o clientelismo e a cultura patrimonialista que pautaram de maneira substantiva a relação poder público/favelas. A convergência entre os programas também é possível de ser vista, por outro lado, a despeito da intencionalidade democrática e republicana de suas equipes e formuladores e até dos avanços que podem ser identificados, no papel que tiveram na perpetuação dos moradores de favela no lugar de agentes do arranjo do “controle negociado”, cuja faceta se encontra, também, na

diferenciação administrativa e funcional na ponta municipal do aparelho de Estado (e, com menos frequência, estadual), multiplicando-se as agências e programas go-vernamentais, dessa

forma fragmentando o interlocutor das demandas populares e transformando-as em simples reivindicações por serviços públicos (como é o caso, ao fim e ao cabo, do Favela-Bairro, apesar da retórica grandiloquente) (MACHA-DO DA SILVA, 2002, p. 235).

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, IPP: 2006.

\_\_\_\_\_. **Da habitação ao hábitat**: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. Revista Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 10, p. 161-177, 2004.

\_\_\_\_\_. **Reconstruindo uma história esquecida**: Origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. ESPACO & DEBATES, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994.

ALVITO, Marcos. **As cores de Acari**: uma favela carioca. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Ève. O novo espírito do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BITTENCOURT, Danielle Lopes. **O morro é do povo**: memórias e experiências de mobilizações em favelas cariocas. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: PPGH/UFF, 2012.

BRUM, Mário Sérgio. **Favelas e remocionismo ontem e hoje**: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. O Social em Questão - Ano XVI - nº 29 – 2013.

BURGOS, Marcelo Baumann et alii. **O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas**. Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, nº 11, ago/dez, 2011, pp. 49-98.

\_\_\_\_\_. **Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade**, in: MACHADO DA SILVA et al. (orgs). Favelas cariocas: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

\_\_\_\_\_. **Dos parques proletários ao Favela-Bairro:** as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro, in: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

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

CANO, Ignácio et alii. **‘Os donos do morro’:** uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência – (LAV-UERJ). 2012.

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

CAVALCANTI, Mariana. **À espera, em ruínas:** Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da “Pacificação”. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 6 - no 2 - ABR/MAI/JUN 2013 - pp. 191-228.

CEFAÏ, Daniel; VEIGA, Felipe Berocan; MOTA, Fábio Reis. **Arenas Públicas:** por uma etnografia da vida associativa. In: CEFAÏ, Daniel; MELLO, Marco Antonio da Silva; VEIGA, Felipe Berocan; MOTA, Fábio Reis (orgs.). Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2011.

COUTO, Maria Isabel Macdowel e LIMA, Raquel Guilherme de. **A UPP Social e a lógica do Vamos Combinar:** um estudo de caso da nova política pública do município do Rio de Janeiro. Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

CUNHA, Neiva Vieira da; MELLO, Marco Antonio da Silva. **A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta:** notas de campo. In: MELLO, Marco Antonio da Silva; MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; FREIRE, Letícia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (orgs.). Favelas Cariocas: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FARIAS, Juliana. **Da asfixia:** reflexões sobre a

atuação do tráfico de drogas nas favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

DAVIES, Frank Andrew. **Rituais de “pacificação”:** uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs. Rev. Bras. Segur. Pública. São Paulo v. 8, n. 1, 2-4 Fev/Mar 2014, pp. 24-48.

FABENI, Raquel et al. **Ação coletiva no contexto das UPPs:** entre políticas, memórias e resistências. ANPOCS, 2013. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8705&Itemid=429](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8705&Itemid=429).

GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro.** História e direito. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio, 2013.

\_\_\_\_\_. **O mercado de aluguel nas favelas cariocas e sua regularização numa perspectiva histórica.** GEOgraphia, Vol. 13, No 26 (2011).

\_\_\_\_\_; MAGALHÃES, Alex Ferreira; SIMÕES, Soraya Silveira. **Apresentação. Grandes eventos, múltiplos impactos, grandes mobilizações.** O Social em Questão - Ano XVI - nº 29 – 2013b.

HENRIQUES, Ricardo. **Entrevista,** in: Cadernos do ISER: Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. Rio de Janeiro: ISER, n.67, ano 31, 2012.

\_\_\_\_\_; RAMOS, Sílvia. **UPPs Social: ações para a consolidação da pacificação.** 2011. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **Sociologia do Brasil Urbano.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

LEITE, Márcia Pereira. **Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”:** favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. Rev. Bras. Seg. Pública. São Paulo v. 6, n. 2, 374-389 Ago/Set 2012, pp. 374-388.

LEFEBVRE, Henri (1968). **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Documentos, 1969.

\_\_\_\_\_. (1970). **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LIMA, Nísia Trindade; HOCHMAN, Gilberto. **Condenado pela raça, absolvido pela medicina:** o Brasil descoberto pelo movimento sanitário da Primeira República. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (orgs.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: FIO-CRUZ/CCBB, 1996.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. **A política na favela**, in: *Cadernos Brasileiros*, ano IX, n.41, maio/junho, 1967.

\_\_\_\_\_. **A continuidade do “problema da favela”**, in: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV/CNPq, 2002.

\_\_\_\_\_. **Afinal, qual é a das UPPs?**. Disponível em: [http://www.observatoriodasmegropoles.ufrj.br/artigo\\_machado\\_UPPs.pdf](http://www.observatoriodasmegropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf). Acessado em 2010.

\_\_\_\_\_. **A partir do relatório SAGMACS:** as favelas, ontem e hoje, in: Marco Antonio da Silva Mello [et. al]. *Favelas Cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

\_\_\_\_\_. **Introdução**, in: MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio (org). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2008.

\_\_\_\_\_. **Apontamentos metodológicos**, in: MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio (org). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2008.

\_\_\_\_\_. **Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública**, in: Machado da Silva, Luiz Antônio (org). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sociabilidade violenta:** uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. , in: IBASE. *Rio: a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: IBASE, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Sociabilidade violenta:** por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004b.

\_\_\_\_\_. **“Violência urbana”**, segurança pública

e favelas – o caso do Rio de Janeiro atual, in: *Cad. CRH* vol.23 no.59 Salvador May/Aug. 2010b.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio e LEITE, Márcia Pereira. **Favelas e democracia:** temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas, in: IBASE. *Rio: a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: IBASE, 2004.

MAGALHÃES, Alexandre Almeida de. **Transformações no “problema favela” e a reatualização das remoções no Rio de Janeiro**. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia pelo IESP-UERJ, 2013.

NUNES, Joana Marie G. F. **Formulação e implementação da UPP Social carioca:** Os Desafios de Transformar Ideias em Práticas. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2013.

NUNES, Guida. **Favela – Resistência pelo direito de viver**. Petrópolis: Vozes, 1980.

PANDOLFI, Dulce e GRYNSPAN, Mario. **Poder Público e Favelas:** uma relação delicada, in: Oliveira Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV/CNPq, 2002.

PASTUKI, Marília; VELLOSO, João Paulo dos Reis. (orgs). **Favela como oportunidade:** plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

PESTANA, Marco Marques. **A União dos Trabalhadores Favelados e a luta contra o controle negociado das favelas cariocas (1954-1964)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal Fluminense. 2013.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia:** o paradoxo brasileiro. São Paulo : Paz e Terra, 2000.

RICKERT, Heinrich. **Ciencia Cultural y Ciencia Natural**. Segunda Edición. Editora Espasa-Calpe Argentina, S.A. Buenos Aires, 1945.

RODRIGUES, André e SIQUEIRA, Raíza. **As**

**unidades de polícia pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro**, in: Cadernos do ISER: Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. Rio de Janeiro: ISER, n.67, ano 31, 2012.

\_\_\_\_\_. et alii. **Pensando as associações de moradores no contexto das UPPs**, in: Cadernos do ISER: Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. Rio de Janeiro: ISER, n.67, ano 31, 2012.

RIOS, José Arthur. Entrevista, in: FREIRE, Américo e OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Capítulos da memória do urbanismo carioca**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa. **A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro**. Cadernos Metrópole – n. 5, 1999. Disponível em: [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm5\\_20.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm5_20.pdf).

SAGMACS. **Aspectos Humanos da Favela Carioca**. O Estado de S. Paulo. 13 e 15 de abril de 1960. São Paulo.

ROCHA, Lia de Mattos; SILVA, Itamar. **Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo**, in: Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro. Organização: Justiça Global. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

\_\_\_\_\_. **Uma favela “diferente das outras?”** Rotina, silenciamento e ação coletiva na Favela do Pereirão, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2013.

\_\_\_\_\_. **Da “cidade integrada” ao “empreendedorismo”**: participação e gestão nas margens em tempos de “pacificação” (versão preliminar). 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu – Minas Gerais. GT 34: Sobre periferias – Novos Conflitos no Espaço Público. Outubro de 2014.

SILVA, Maria Laís Pereira. **A permanência das favelas cariocas e o Plano Doxiadis num con-texto de mudanças (1960-1965)**. Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. V. 08, n. 04. 2004.

\_\_\_\_\_. **Favelas Cariocas: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto. 2005.

SILVA, Jorge da. **Violência e Racismo no Rio de**

**Janeiro**. Niterói: EDUFF, 1998.

SMITH, Neil. **La nueva frontera urbana**. Ciudad revanchista y gentrificación. Traficantes de sueños, 2012.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

VALLADARES, Lícia. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_; PRÉTECEILLE, Edmond. **A desigualdade entre os pobres - favela, favelas**. In: Henriques R, organizador. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea; p.459-485. 2000b.

WEBER, Max. Economia e Sociedade, volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. **Introdução**, in: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

<sup>1</sup>Esta maneira de apresentar a problemática (ou o problema) da favela deve muito aos textos e aulas do professor Luiz Antonio Machado da Silva, um dos grandes ícones deste debate entre nós. A ele agradeço especialmente, sem responsabilizá-lo pelas inconsistências e lacunas na minha maneira particular de entender e construir o argumento.

<sup>2</sup>Francisco Negrão de Lima, advogado e jornalista, participou ativamente da ampla coligação que levou Getúlio Vargas ao poder em 1930. Apoiou o movimento que desfechou o Golpe de 1937 e foi chefe de gabinete do então Ministro da Justiça, o advogado e jurista Francisco Campos. Com a redemocratização, filiou-se ao PSD (Partido Social Democrático) e foi Ministro da Justiça durante o segundo governo Vargas (1951-54). Em 1956 é nomeado prefeito do Distrito Federal, permanecendo no cargo até julho de 1958. Em outubro de 1965 é eleito governador do então Estado da Guanabara. Sua eleição (contra o candidato da situação, Flexa Ribeiro) deveu-se significativamente à forte rejeição dos setores populares ao governo de Carlos Lacerda (1960-65) – rejeição essa oriunda da inflexão remocionista (contra as favelas) que Lacerda

opera depois da demissão de José Arthur Rios do SERFHA (em 1962), como veremos (cf. BURGOS, 1998; p.34). A vitória de Negrão de Lima representou, ao lado do fracasso eleitoral de outros candidatos apoiados pelos militares, um forte golpe contra a ditadura que então buscava a consolidação – daí a instauração do Ato Institucional nº 2 (AI-2), que dissolveu os partidos políticos então existentes e instaurou uma espécie de bipartidarismo: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) era o “partido” da situação e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) concentrava a oposição consentida.

<sup>3</sup>A “revolta da vacina”, a mais violenta revolta popular da cidade até então, jogou papel decisivo na vinculação direta entre “favela” (como assentamento urbano) e “doença infecto-contagiosa”. A revolta deixou um saldo de 23 mortos, centenas de feridos e cerca de mil pessoas presas (algumas tendo sido exiladas no Estado do Acre); o alvo central da revolta era o poder de polícia das brigadas sanitárias, que tinham o direito de invadir as casas (sobretudo do mundo popular, que se concentrava nos cortiços e nas “favellas” de então) para aplicar, à força, a vacina contra a varíola. A resistência popular contra as forças da ordem se articulou, sobretudo, no bairro da Saúde, muito proximamente ao “Morro da Favella”. Essa circunstância ajudou na construção de uma imagem do Morro como um local perigoso, antro de marginalidade, de criminalidade, de vício e de doença; o último ato da resposta brutal da polícia se deu justamente no Morro da Providência, em 23 de novembro de 1904, quando 180 soldados subiram o morro para revistar cada uma das casas. Era o fim da revolta (apoio-me, aqui, em GONÇALVES, 2013; p. 54-58 e CHALOUB, 2004).

<sup>4</sup>Embora o mito fundador das “favelas” nos remeta à Guerra de Canudos (1896-97), ao município de Monte Santo (na Bahia) e ao Morro da Favella/Morro da Providência e o termo tenha se destacado desse Morro em particular apenas na segunda década do século XX (ABREU, 1994), realidades urbanas designadas a partir de então como “favelas” já existiam muito antes da Guerra de Canudos (desde pelo menos 1845) e, o que é mais, eram objeto do controle e da atenção dos poderes públicos (GONÇALVES, 2013; p.46-9; e VALLADARES, 2005; p. 22-73).

<sup>5</sup>O higienismo foi não o único, mas um dos (embora particularmente proeminente e prene de consequências para história do país) discursos construídos em torno da busca das causas (e das

possíveis soluções) para os males do Brasil. Distinguiu-se dos demais (como os determinismos físicos, raciais e climáticos/geográficos) por entender a doença e a falta de meios eficientes para combatê-la (por parte do poder público associado aos centros de pesquisa médica e biológica do país) como as causas absolutamente centrais do nosso atraso material e cultural: “seria o governo e a doença, e não mais a natureza, a raça ou o próprio indivíduo, os grandes culpados pelo abandono da população à sua própria sorte” (LIMA e HOCHMAN, 1996).

<sup>6</sup>Augusto de Mattos Pimenta foi um dos principais articuladores da vinda do arquiteto, urbanista e sociólogo francês Alfred Agache para o Brasil. Agache esteve à frente da elaboração do primeiro plano diretor da cidade, em que a favela, pela primeiríssima vez, é objeto de uma definição por parte do poder público. O título do plano (que entrou para a história sob a alcunha de “Plano Agache”) era “Cidade do Rio de Janeiro: remodelação, extensão e embelezamento”, tendo sido formulado entre 1927 e 1930, publicado nesse ano. Nesse plano, as “favellas” são definidas – sob a decisiva influência de Mattos Pimenta – como uma “lepra” que constitui “um perigo permanente d’incêndio e infecções epidêmicas para todos os bairros através dos quaes se infiltram” (AGACHE apud VALLADARES, 2005; p.47). Mattos Pimenta, por sua vez, era apresentado, nos jornais cariocas da segunda metade da década de 1920, ora como médico especialista em questões sanitárias, ora como engenheiro e jornalista, mas atuava mais diretamente como construtor imobiliário e corretor de imóveis. Era, portanto, um homem de negócios do setor da construção civil, um dos mais importantes da época. E chegou a fundar, em 1937, o Sindicato dos Corretores de Imóveis, do qual foi presidente até 1946. Ele era também um membro ilustre do Rotary Club do Rio de Janeiro, que funcionava à época como uma espécie de associação profissional de homens de negócios que realizava atividades filantrópicas e constituía-se como um local de debates que atuava na cena pública e nos bastidores da política do Distrito Federal como um grupo de pressão sobre o governo a respeito dos problemas urbanos e econômicos da cidade. Mattos Pimenta também se destacou por liderar a primeira grande campanha pública contra a favela, campanha essa inscrita em um projeto mais amplo de modernização e “embelezamento” do Rio de Janeiro. Entre 1926 e 1927, Mattos Pimenta (prenunciando

a célebre “Batalha do Rio de Janeiro”, dirigida por Carlos Lacerda em 1948) escreveu artigos e matérias para os principais jornais do Rio de Janeiro da época (O Globo, A Notícia, Jornal do Commercio, O Jornal, Correio da Manhã, Jornal do Brasil), todos tratando sobre a “questão das favelas”; nesse contexto, Mattos Pimenta se alça como um dos principais responsáveis pela articulação da “favela” como “problema público” (CEFAÏ, VEIGA e MOTA, 2011) – porém não do ponto de vista dos próprios favelados. Nesses artigos, Mattos Pimenta define sua empreitada como uma “cruzada contra a vergonha infamante das favelas” (PIMENTA apud GONÇALVES, 2013; p.96) e refere-se à favela como “lepra da estética” (a este respeito, VALLADARES, 2005; p.41-49 e GONÇAVES, 2013; p.95-100).

<sup>7</sup>O frei dominicano teve grande influência no contexto da época. Por falta de espaço, não me detenho aqui especificamente no seu movimento intitulado Economia e Humanismo e na história da SAGMACS, remetendo apenas ao estudo clássico por ela produzido (SAGMACS, 1960).

<sup>8</sup>Comunista e, posteriormente, anti-comunista dos mais convictos, Lacerda, no seu primeiro pronunciamento após a posse como governador, dizia que “o Estado da Guanabara não tolerará em seu território o comunismo, nem sob a forma aberta e franca de outrora, que chega ao assassinato e ao terror, nem sob a forma atual, que disfarça de nacionalista e pacifista para conspirar contra o Brasil. Os comunistas são irrecuperáveis para a democracia” (disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/2010/12/05/ha-50-anos-lacerda-era-empossado-no-estado-da-guanabara/>; último acesso em 11/08/2014).

<sup>9</sup> A esse respeito, cf. PESTANA (2013), BITTENCOURT (2012) e FISCHER (2008).

<sup>10</sup>Como se sabe, a histórica vinculação entre eleitores favelados e políticos profissionais, embora articulada em torno da típica e utilitária “troca de favores”, envolve muito mais que apenas isto (cf., por exemplo, ALVITO, 2001; p.121-164).

<sup>11</sup>Segundo Burgos (1998, p. 32-3), “os termos do acordo não deixam dúvidas: a moeda de troca da promessa de urbanização é o controle político das associações pelo Estado, arranjo que deveria criar uma cumplicidade entre as lideranças locais e o poder público, situação favorecida pelo fato de que o Estado optara por iniciar seu trabalho em favelas que ainda não estavam politicamente organizadas” (BURGOS, 1998, p.32-33). O acordo, na íntegra, pode ser encontrado em LEEDS e

LEEDS (1987; p. 248-250).

<sup>12</sup>Para mais informações sobre a mudança, cf. <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-08-09/paes-rebatiza-acao-social-em-upps-para-superar-estigma.html> (último acesso em 05/01/2015), <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/riomaisocial> (último acesso em 05/01/2015) e <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=4842776> último acesso em 05/01/2015).

<sup>13</sup>Tenho certeza que, na prática concreta e cotidiana do programa “UPP Social” (hoje “Rio+Social”), muitas das táticas e estratégias (de interlocução, de um lado, com moradores e lideranças das favelas e, de outro, com representantes das diferentes secretarias e agências do poder público estadual, federal e – sobretudo – municipal) permanecem até hoje presentes da mesma maneira como eram operacionalizadas nos tempos da gestão dirigida por Ricardo Henriques. A ruptura a que estou me referindo diz respeito ao alinhamento e aos objetivos institucionais do programa, os quais sem dúvida se reorientaram – após a consolidação de Eduarda la Rocque na presidência do IPP – em direção ao estímulo ao “empreendedorismo” na esfera do comércio da favela e à “gestão profissionalizada” das ONGs e OSCs (organizações da sociedade civil). Quer dizer, a luta “para dentro” da máquina pública municipal no intuito de reorganizá-la na sua atuação específica nas favelas cariocas (ainda que delimitadas segundo a lógica de ocupação das UPPs) e o trabalho com a população favelada a fim de inseri-la como ator protagonista na elaboração e implementação das ações e políticas públicas que tomam seus locais de moradia e suas vidas como objeto simplesmente deixaram de ser prioridade institucional do programa – como, de resto, a própria Eduarda la Rocque afirmou em reunião (de que participei) com toda a equipe do então UPP Social, realizada em fins de 2013; nessa ocasião, a presidente do IPP afirmou que o trabalho de Ricardo Henriques, ao fim e ao cabo, não tinha dado certo, não tinha alcançado o objetivo (no que ele não deixava de ter a razão).

<sup>14</sup> A “Operação Rio” recorreu às Forças Armadas “na suposição de que o cerco às favelas seria a única maneira de ‘dar um basta’ ao ‘reinado’ dos traficantes de drogas e pô-los na cadeia. E as Forças Armadas foram realmente empregadas (como Forças Armadas, de vez que usaram tanques, canhões e helicópteros de guerra, como numa guerra convencional, e não como polícia)” (SILVA, 1998; p.174).

<sup>15</sup>A esse respeito, cf. <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-do-rio-volta-atras-da-ideia-de-cercar-favela-com-muro,20040412p12576> (último acesso em 14/08/14).

<sup>16</sup>Cf. Da asfixia: reflexões sobre a atuação do tráfico de drogas nas favelas cariocas (FARIAS 2008); no artigo, Juliana não se restringe às percepções dos moradores acerca da vida em territórios controlados pela “sociabilidade violenta”, mas mostra como cerco (no sentido da restrição de direitos e liberdades) vivenciado pelos moradores das favelas do Rio de Janeiro é em grande medida devido às atividades especificamente policiais. Operações militares em favelas cariocas denominadas “asfixia” se repetiram em 2002, 2003 e 2006 (idem, p. 173-174).

<sup>17</sup>Para uma construção positiva da gentrificação como “renovação urbana”, ver série do jornal “O Globo” (<http://oglobo.globo.com/infograficos/gentrificacao-cidade-em-transe/> - último acesso em 05/01/2015); para uma crítica da gentrificação enquanto ideologia e uma reconstrução do seu histórico como fenômeno urbano, avançando em direção a uma “teoria da gentrificação”, ver SMITH (2012).

<sup>18</sup> Exemplar dessa percepção acerca das favelas é o trecho de artigo publicado (em 1996) no Jornal do Brasil pela política Sandra Cavalcanti (que atuou à frente da coordenação de Serviço Social do governo Carlos Lacerda, substituindo José Arthur Rios); para ela, “a única solução que existe para se recuperar um território que está em poder do inimigo é iniciar uma ação bélica. Trata-se de pôr em prática uma tática de guerra, com a ocupação, ostensiva e poderosa, de todo o território a ser conquistado. Ocupada militarmente a área reconquistada, os moradores devem ser ajudados a sair dali, pois o território reconquistado vai ser liberado da presença do crime. Vai ser reflorestado, se for o caso. Ou vai servir para uma escola, para um posto de saúde ou para uma delegacia. Enfim, vai ter uma destinação pública e social. Ao reassentar os moradores em suas novas residências, o poder público deve cuidar para que eles possam ter, daí em diante, a mesma qualidade de vida de qualquer cidadão carioca, livre de quadrilhas e de chefes de gangues” (CAVALCANTI apud RIBEIRO e LAGO, 1999).

<sup>19</sup>Ricardo Henriques, inclusive, chegou a referir-se ao UPP Social, durante o “Fórum UPP Social” no Complexo do Alemão, como “Unidade de Política Pública Social”.

<sup>20</sup>Cf. entrevista cedida por Ricardo Henriques em <http://oglobo.globo.com/rio/apos-pacificacao-upp->

[social-a-aposta-do-secretario-estadual-de-assistencia-social-para-2938187](http://oglobo.globo.com/rio/apos-pacificacao-upp-) (último acesso em 05/01/2015).

<sup>21</sup>No paper, programa UPP Social é apresentado como o resultado de uma reflexão conjunta. São citados os nomes de Anabela Paiva, Christina Fontainha, Eduardo Gameleiro, Jailson de Souza e Silva, José Marcelo Zacchi, Marcia Biondi, Pedro Strozemberg, Ricardo Paes de Barros, Rodrigo Abel, Sergio Guimarães Ferreira, Teresa Consentino, Tiago Borba e Daniela Motchi.

<sup>22</sup>“Estou há dois anos dizendo que a pré-condição da ação pública efetiva é a política de segurança. Retirar o manto das armas é pré-condição para a construção de uma política pública de qualidade que enfrente a dívida social agravada pelo contexto de violência” (HENRIQUES, 2012; p.153).

HENRIQUES (2012; p. 154) dá “um exemplo clássico da importância de qualificar as demandas comunitárias, que ocorreu no Fórum do São João. Em todo lugar, todo mundo quer escola técnica. Lá, também, essa foi uma reivindicação enfática dos moradores. Acolhemos a demanda, mapeamos a realidade local e descobrimos que havia mais de mil vagas abertas para cursos profissionalizantes e escolas técnicas no território”.

“Nesse modelo, o que se intitula oferta é o produto do mapeamento de programas governamentais federais, estaduais e municipais existentes e do levantamento de projetos, ações e boas práticas do setor privado e da sociedade civil” (HENRIQUES e RAMOS, 2011; p.09).

<sup>23</sup>Parte de entrevista concedida por Ricardo Henriques. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/apos-pacificacao-upp-social-a-aposta-do-secretario-estadual-de-assistencia-social-para-2938187> (último acesso em 05/01/2015).

<sup>24</sup>Para mais informações, cf.: <http://www.institutounibanco.org.br/o-instituto/governanca> (último acesso em 05/01/2015).

<sup>25</sup>A transferência foi concretizada através de uma parceria da prefeitura com um setor da ONU voltado para assentamentos urbanos, a ONU-Habitat, através do qual o IPP pôde contratar o pessoal que atuou no programa e comprar os recursos materiais necessários para a gestão do programa (computadores, celulares, etc.).

<sup>26</sup>Como uma das expressões da mudança imprimida ao programa pela gestão de Eduarda La Rocque, podemos indicar a transformação desse setor de “Mobilizações e Parcerias”; NUNES (2013; p.142) relata que, com a mudança na presidência do IPP, foi criada “uma

quarta área no organograma da UPP Social: a área de Mobilização e Parcerias. Inicialmente, essa era uma subárea de competência da Gestão Institucional (GI), mas na nova gestão ganhou espaço e tornou-se uma área específica do programa. De fato, essa mudança pode estar indicando que o conceito de PPP3 [Parceria Público-Privada e com o Terceiro Setor], segundo o qual mobilizar o setor privado e estabelecer parcerias com o terceiro setor é central, está sendo implementado”.

<sup>27</sup>Cada equipe de campo é responsável pela gestão territorial do programa em determinado número de áreas de UPP. Uma equipe, por exemplo, ficava responsável pelas UPP Fallet-Fogueteiro/Coroa, UPP Escondidinho-Prazeres e UPP São Carlos; outra, trabalhava nas UPPs Santa Marta e Chapéu-Mangueira/Babilônia; outra, era responsável pelas UPPs Cidade de Deus e Batan e assim por diante. A divisão atual das equipes de campo pode ser vista em: <http://uppsocial.org/programa/equipe-uppsocial/> (último acesso em 08/07/2014). As equipes de campo eram formadas por um gestor local e um, dois ou três assistentes locais (a depender do tamanho da área em que a equipe trabalhava), além de “agentes de campo” (moradores das favelas em que a equipe realizava suas atividades) contratados para facilitar a “entrada” do programa. A minha experiência de trabalho deu-se como assistente local e, posteriormente, como gestor local.

<sup>28</sup>Com base na minha experiência no programa, esse esforço de diferenciação entre UPP e UPP Social é generalizado, e tanto mais forte quanto mais conflitos existissem entre UPP e traficantes locais.

<sup>29</sup>Este é um ponto importante. O instrumento de gestão no qual a demanda “coletada” no campo devia ser imputado (que podia ser a reforma de uma praça pública, a manutenção de um corrimão ou de um guarda-corpo, o ajuste de determinados pontos de luz, a remoção de carcaças de automóveis, a regulação do estacionamento, a remoção de certa quantidade – extremamente variável – de lixo no espaço público, a abertura de vagas em uma creche ou uma escola municipal ou estadual, a ampliação do serviço do “Programa de Saúde da Família”, a reforma de uma quadra de esporte, a pavimentação de um beco, rua ou viela, a feitura de obras de contenção de encostas, a reforma de rede de esgoto, da rede de abastecimento d’água ou de canaletas de drenagem da chuva – e mais uma infinidade de serviços desse tipo, quase todos de alçada da prefeitura) foi progredindo ao longo do tempo; começou como algo extremamente

amador (uma planilha de Excel) até evoluir para uma plataforma online (designada de SIG – Sistema Integrado de Gestão) tecnicamente superior.

<sup>30</sup>O SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda), sediado no IPP, determina os limites geográficos oficiais das favelas cariocas; no seu sítio eletrônico, afirma-se que “o SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda – reúne desde 1983 informações sobre os assentamentos precários e informais cariocas, com o principal objetivo de apoiar a construção de políticas públicas, destinadas à sua urbanização e desenvolvimento social” (cf. <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html>). São os perímetros delimitados pelo SABREN, aliás, que informam os perímetros de atuação das diferentes UPPs do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>31</sup>Para uma análise desse “pacto de gestão”, ver COUTO e LIMA (2012).

<sup>32</sup>Muitas vezes, a equipe da RioLuz tinha de mudar o percurso pré-programado por conta de determinações do tráfico de drogas local. Por muitas vezes, acompanhando as equipes da RioLuz com presidentes de associações de moradores ou outras lideranças locais, tive de mudar o itinerário agendado porque o “dono do morro” determinava que tal ou qual rua devia ou não devia ser iluminada.

<sup>33</sup>A ação descentralizada do CRAS teve um alcance muito limitado (não sendo “testado” em todos os territórios em que atuou o UPP Social) e não tenho informações sobre ele para compartilhar. Nas favelas em que pude trabalhar, esse acordo não foi instaurado.

<sup>34</sup>No “Fórum UPP Social” da Rocinha (ocorrido em 01/11/12), por exemplo, um líder comunitário entregou ao presidente do IPP à época um Plano de Desenvolvimento Local extremamente detalhado e elaborado por ocasião das obras realizadas pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) – esse evento me foi relatado pelo então gestor local do UPP Social na Rocinha.