

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO**

**UPP Social no PPG: um jogo de letras**  
(Unidade de Política Pública Social no Pavão-Pavãozinho e CantaGalo: análise  
de um Programa Social)

**Lorene Monteiro Maia**

**2018**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UPP SOCIAL NO PPG: UM JOGO DE LETRAS  
(UNIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL NO PAVÃO-PAVÃOZINHO  
E CANTAGALO: ANÁLISE DE UM PROGRAMA SOCIAL)**

**LORENE MONTEIRO MAIA**

*Sob a orientação da Professora*

**Lucia Helena Pereira da Silva**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ  
Abril de 2018

M217u      Maia, Lorene Monteiro, 1989-  
             UPP Social no PPG: um jogo de letras (Unidade de  
             Política Pública Social no Pavão-Pavãozinho e  
             Cantagalo: análise de um Programa Social) / Lorene  
             Monteiro Maia. - 2018.  
             134 f.: il.

             Orientadora: Lucia Helena Pereira da Silva.  
             Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
             do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em  
             Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas ,  
             2018.

             1. Pacificação. 2. Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. 3.  
             UPP Social. I. Silva, Lucia Helena Pereira da, 1963-,  
             orient. II Universidade Federal Rural do Rio de  
             Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
             Territorial e Políticas Públicas III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LORENE MONTEIRO MAIA**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Lucia Helena Pereira da Silva (UFRRJ)

---

Prof.<sup>o</sup>. Dr. Marcio Rufino Silva (UFRRJ)

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Paulo Cesar Pontes Fraga (UFJF)

*O que é escrito sem esforço, em geral,  
é lido sem prazer.*

*(Samuel Johnson)*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço as boas energias que me trouxeram força e paz nos momentos de muita dificuldade.

Agradeço e dedico esse trabalho aos meus companheiros da UPP Social que me ajudaram e se colocaram disponíveis para as entrevistas. Vocês foram GRANDES nessa jornada.

Aos moradores das favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo que sempre me acolheram como profissional e como pesquisadora e fizeram sentir parte da realidade local. Sem vocês esse trabalho não seria possível!

Aos meus queridos amigos do PPGDT, em especial aqueles que fizeram meus dias mais leves e divertidos (Fausi, Elis, Grazielle e Carol Mara). Vocês são demais!

Aos componentes da banca examinadora professores Marcio Rufino e Paulo Cesar Fraga, pela atenção e pelas contribuições realizadas.

A minha orientadora Lucia Helena Silva, pelas ótimas aulas no período letivo e pela orientação direta, assertiva e comprometida. Pela preocupação e incentivo para que eu rendesse o meu melhor.

Ao meu noivo Leandro Paiva, companheiro de vida que a Rural me deu, por entender quando foi preciso abrir mão da diversão e por acreditar que tudo isso seria possível.

Aos meus pais, Lucia Helena Maia e Gerson Maia. A vocês eu dedico toda a minha gratidão e amor, pois foram vocês que sempre garantiram as melhores oportunidades. Obrigada pela preocupação com os meus estudos, pelos exemplos e ensinamentos. Agradeço e dedico também a minha irmã Lara, a melhor caçula que eu poderia ter.

A todos vocês, gratidão!

## RESUMO

MAIA, Lorene Monteiro. **UPP Social no PPG: um jogo de letras (Unidade de Política Pública Social no Pavão-Pavãozinho e CantaGalo: análise de um Programa Social)**. 2018. 134p Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

O objetivo desse trabalho é analisar o programa UPP Social quanto a sua constituição e sua estreita relação com o processo de pacificação nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo a fim de garantir a realização dos megaeventos esportivos e inserir a cidade do Rio de Janeiro no circuito das cidades globais. Para tanto, foi analisado o contexto social de emergência e implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) na cidade, e a criação do programa UPP Social, quanto aos objetivos institucionais e estrutura administrativa. O estudo de caso no Complexo de Favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo buscou, portanto, compreender na prática, como o processo de “pacificação” iniciado com a UPP exigia a existência na retaguarda da UPP Social com o objetivo de edificar uma cidade segura para a realização dos megaeventos.

**Palavras-chave:** Pacificação; Pavão-Pavãozinho e Cantagalo; UPP Social.

## ABSTRACT

MAIA, Lorene Monteiro. **UPP Social in PPG: a game of letters (Social Public Policy Unit in Pavão-Pavãozinho and CantaGalo: analysis of a Social Program)**. 2018. 134p Dissertation (Master Territorial Development and Public Policy). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

The purpose of this study is to analyze the "UPP Social" program as to its constitution and its close relationship with the pacification process in the Pavão-Pavãozinho and Cantagalo slums in order to guarantee the accomplishment of the mega-events and to insert the city of Rio de Janeiro in the circuit of global cities. For that, the social context of emergency and implementation of the Pacifying Police Units (UPPs) in the city was analyzed, as well as the creation of the "UPP Social" program, regarding institutional objectives and administrative structure. The case study at the Pavão-Pavãozinho and Cantagalo slums complex therefore sought to understand in practice how the process of "pacification" initiated with the UPP required the existence at the rear of the UPP Social with the objective of building a safe city for the mega-events.

**Keywords:** Social UPP; Pacification; Pavão-Pavãozinho and Cantagalo.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa das UPPs Implementadas no Rio de Janeiro	<b>49</b>
Figura 2 – Mapa o Rio de Janeiro dos Jogos da Exclusão	<b>50</b>
Figura 3 – Quadro sinótico dos eixos e temas da UPP Social	<b>66</b>
Figura 4 – Organograma da administração do programa UPP SOCIAL	<b>67</b>
Figura 5 – Organograma da Gestão Territorial	<b>67</b>
Figura 6 – Organograma da Gestão Institucional	<b>68</b>
Figura 7 – Organograma Gestão de Informação	<b>69</b>
Figura 8 – Organograma das equipes de campo da Gestão Territorial	<b>71</b>
Figura 9 – Mapa do limite da UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, das comunidades que a compõem e das Regiões Administrativas – 2011	<b>94</b>
Figura 10 – Mapa do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e Adjacências	<b>95</b>
Figura 11 – Mapa de localidades Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	<b>99</b>
Figura 12 – desenho das localidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	<b>99</b>
Figura 13 – Fachada UPP Cantagalo	<b>101</b>
Figura 14 – Condomínio PAC Cantagalo, Torre do Elevador Panorâmico e Obras de intervenção do Favela Bairro	<b>103</b>
Figura 15 – Lixão do Grotão	<b>110</b>
Figura 16 – Lixão do Quebra-Braço	<b>110</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resultados da Pesquisa

**91**

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – UPPs no Estado do Rio de Janeiro	<b>48</b>
Tabela 2 – População, área e densidade demográfica das Comunidades na UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e do município do Rio de Janeiro – 2010	<b>96</b>
Tabela 3 – População de cada favela de acordo com o sexo – 2010	<b>97</b>
Tabela 4 – Total e percentual de crianças, jovens, adultos e idosos de acordo com cada comunidade – 2010	<b>97</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
Unidade de Polícia Pacificadora: A UPP como instrumento de construção de uma cidade vendável	<b>23</b>
1.1 A gênese da UPP no Rio de Janeiro e seu formato civilizatório: A UPP como forma de controle social	<b>30</b>
1.2 O programa Unidade de Polícia Pacificadora(UPP)	<b>46</b>
<b>CAPITULO II</b>	
A UPP Social do papel: Planos institucionais e planejamento para a atuação do programa nas favelas cariocas “pacificadas	<b>59</b>
2.1 A gênese do programa UPP Social	<b>60</b>
2.2 A UPP Social Carioca: Projeto Institucional	<b>64</b>
2.3 UPP Social: Planejamento e ações nas favelas pacificadas no período Ricardo Henriques	<b>72</b>
2.4 UPP Social: período Eduarda La Rocque	<b>83</b>
2.5 O fim da UPP Social	<b>89</b>
2.6. A UPP Social do papel: resultados da pesquisa	<b>90</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e a UPP Social na prática: ações planejadas para um território	<b>93</b>
3.1 Pavão-Pavãozinho e Cantagalo: Breve Histórico	<b>94</b>
3.2 A UPP Social na prática no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo: Gestão Ricardo Henriques e Eduarda La Rocque	<b>104</b>
3.3 A UPP Social que deu certo	<b>116</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

Em 2012 quando iniciei o trabalho no programa UPP Social comecei a fazer parte do universo de uma política pública de pacificação que estava sendo implementada em algumas favelas cariocas.

No Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (PPG) primeiro como assistente territorial e depois como gestora territorial da equipe, pude acompanhar de perto como a UPP Social atuava nos territórios e como, independente do esforço da equipe de campo, o programa não deu certo no que tange ao discurso inicial de integração das favelas ao “asfalto” e de desenvolvimento social, justamente porque da forma como foi criado e executado pela gestão institucional estava fadado ao fracasso, em função das faltas de articulação de informações e de criação de oportunidades a partir de uma gestão social.

Diante da ausência de uma avaliação institucional e até acadêmica do programa UPP Social, que acabou de súbito, senti a necessidade e a inquietação de avaliá-lo, não apenas segundo os documentos que nortearam a “ideia institucional” no papel, como também a sua atuação na prática em uma favela pacificada, frente ao cenário político que se desenhava em torno dos megaeventos que a cidade iria receber.

Para examinar a ação da UPP Social, portanto, realizarei um estudo de caso nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (comunidades em que trabalhei durante dois anos) à luz de conceitos que serão descritos nos capítulos, mas também de outros que nortearão essa pesquisa e servirão como pano de fundo para a análise, tais como os conceitos de **pacificação**, **gestão fragmentada** e de **desenvolvimento social**, que orientam a leitura da documentação, mas não serão acionados explicitamente ao longo dos capítulos, pois outros termos como violência, globalização e política pública serão utilizados como fio condutor da análise, ou seja, serão discutidos diretamente em cada capítulo.

Como as cidades brasileiras estão cada vez mais inseridas na dinâmica do circuito econômico global, a lógica da produção do espaço urbano, assim como as condições de urbanização acabam sendo compradas pelo e no mercado (ROLNIK; KLINK, 2011), e como o mercado não consegue acompanhar o ritmo do crescimento econômico da cidade, ele acaba por produzir cidades sem urbanidade.

O formato de cidade dominada pelo mercado é próprio das cidades capitalistas. Na cidade capital, como o Rio de Janeiro, o espaço ou, como coloca Rolnik (2001), a terra urbana, passa a ser uma mercadoria, operando uma verdadeira reorganização das cidades que passam, nesse contexto, a exibir como característica a divisão desse espaço (e nesse sentido

da sociedade) em classes: de um lado proprietários dos meios de produção e ricos, e do outro trabalhadores.

Dessa forma, fica fácil perceber nas grandes cidades, como a carioca, territórios diferenciados. Isso porque a configuração urbana mercadológica reproduz um modelo de exclusão territorial: a terra urbana dividida entre os espaços pertencentes a uma minoria dominante inseridos nos circuitos globalizados de mercado e espaços de exclusão caracterizados pela negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores. Assim, o cenário que se apresenta são cidades figurando como áreas privilegiadas e estratégicas para a produção capitalista do espaço urbano sem que, no entanto, a maioria dos seus atores consiga se apropriar do seu crescimento econômico (ROLNIK, 2001) tal como ocorre nas favelas do Rio de Janeiro.

É preciso mencionar, como salienta Rolnik (2001) a ação fundamental do Estado para a produção dessa cidade marcada pela segregação. Ao abordar a cidade-capital ou cidade mercadoria as referências são a intervenção e o investimento ou a “ausência de” do poder público no espaço. A própria definição do Estado pelos locais a receberem investimento público é determinante para produzir espaços valorizados pelo mercado. A diferença, portanto, da valorização dos imóveis na Avenida Nossa Senhora de Copacabana, na Zona Sul do Rio de Janeiro, para os imóveis localizados na Avenida Cantagalo (no Morro do Cantagalo) é o superequipamento de um em relação à falta de infraestrutura do outro.

Ainda na perspectiva de produção capitalista dos espaços urbanos, era objetivo do estado brasileiro posicionar o país entre os destinos internacionais mais importantes. Dessa forma, a cidade carioca precisava ser alçada à cidade mundo, à cidade global e, portanto, havia a necessidade de torná-la competitiva em relação às outras a fim de atrair o capital proveniente de novos investimentos e dos turistas. Nesse sentido, fatores como o desenvolvimento social e a gestão urbana empresarial e fragmentada possuem um papel estratégico no processo de articulação de uma cidade global, de uma cidade mercadoria valiosa que atenda aos interesses do Capital (VAINER, 2002; HARVEY, 2001), como de fato ocorreu no Rio de Janeiro para os megaeventos Copa do Mundo em 2014 e Jogos Olímpicos em 2016.

Para Harvey (2001) é sintomática a reorientação das governanças urbanas (da abordagem administrativa para a empreendedora) iniciada na década de 1980 nos países capitalistas avançados. Para o autor, essa mudança pode ser explicada pelas dificuldades que as economias capitalistas enfrentaram com a recessão de 1973 (desindustrialização,

desemprego, austeridade fiscal...) tudo isso, portanto, indica o porquê de governos diversos terem adotado direções parecidas.

Harvey (2001) salienta que o contexto de recessão com a diminuição da capacidade do Estado-Nação em controlar as empresas multinacionais e seus fluxos financeiros fez com que os poderes locais assumissem cada vez mais as negociações com o capital financeiro, fazendo o possível, portanto, para aumentar a atratividade do local (cidade) como forma de atrair os investimentos capitalistas e vendê-lo. O que Vainer (2002) chama de cidade-mercadoria e processo que Harvey (2001) chama de empreendedorismo urbano ou governança urbana.

Sob a perspectiva desses dois autores, a cidade tratada como mercadoria (objeto) passa então, a ser vendida em um mercado competitivo (onde outras cidades estão igualmente à venda). O governo urbano numa coalizão de forças (parcerias público-privadas) desempenha um papel de facilitador e coordenador desse processo de venda (re) construindo a imagem de espaços públicos, transformando a cidade em uma mercadoria e gerindo-a como uma espécie de empresa sob a lógica do capital, processo ao qual Harvey (2001) chamou de governança urbana empresarial, tal como o que ocorreu na cidade carioca.

Na governança urbana empresarial ou no empreendedorismo urbano, a cidade tem que assumir característica inovadora, criativa, atrativa e segura para se viver ou consumir (HARVEY, 2001). Dessa forma, os espaços públicos passam a ser reutilizados de acordo com a necessidade externa à cidade, privilegiando o poder econômico e hegemônico, vide as várias intervenções na cidade carioca que não contemplaram o desejo da maioria dos habitantes tais como a revitalização da Zona Portuária com a construção do “Museu do Amanhã”, em detrimento das remoções que foram realizadas naquele espaço e as várias remoções de favelas na cidade sendo a mais emblemática delas a de Vila Autódromo para a construção de equipamentos para os Jogos Olímpicos.

Esse tipo de governança urbana se orienta principalmente de padrões locais de investimentos [...] O propósito é gerar sinergia suficiente no processo de urbanização para que se criem e obtenham rendas monopolistas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais (HARVEY, 2001, p. 232).

Outra característica da cidade empresa é a gestão fragmentada ou setorializada, a cultura localista que conduz uma atuação desarticulada da política pública (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU; 1997). Embora pareça um contrassenso, a desarticulação e fragmentação criam obstáculo para o sucesso de projetos de gestões democráticas e inovadoras, o que se objetiva com a cidade mercadoria é justamente a ausência de democracia e a perda da integralidade do indivíduo.

Isso porque o aparato governamental é setorizado por conhecimentos, pastas e informações, não sendo possível, nesse contexto de gestão fragmentada, tratar a totalidade das demandas. Além da gestão urbana empresarial fragmentada tem-se como característica da cidade empresa e / ou mercadoria, o formato de hierarquia verticalizada ou piramidal, em que os processos precisam percorrer diversos escalões e setores para que decisões sejam tomadas (longe das bases) e executadas (INOJOSA, 2001)

Esse cenário de gestão empresarial fragmentada e piramidal pode ser observado no modelo de gestão da cidade do Rio de Janeiro: pastas separadas e conhecimentos isolados por secretarias e diretorias que, portanto, não dão conta (e não são para dar) de promover qualidade de vida, e de fomentar desenvolvimento para a superação da exclusão social, uma vez que não abrangem a totalidade do indivíduo. Conforme Inojosa (2001) o aparato governamental fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações, reflete perfeitamente as clausuras das disciplinas.

Para além de uma gestão fragmentada e piramidal, outra dificuldade é que no empreendedorismo urbano a cidade mercadoria é também objeto de loteamento político-partidário e de grupos de interesse (INOJOSA, 2001). Dessa forma, as estruturas nos diversos níveis de governo e a cada nova gestão são loteadas entre partidos e grupos empresariais de apoio político. Assim, a estrutura governamental ao invés de ser cooperativa prezando pela melhoria da vida das pessoas na cidade, é competitiva, na busca por forjar modelos ideais (de produtos ou de cidades) padronizando-as a exemplo de casos de sucesso já forjados em outras cidades (HARVEY, 2001) em nome do desenvolvimento.

No Rio de Janeiro é possível perceber esse loteamento político-partidário da máquina pública ao observar as secretarias, diretorias, institutos e empresas públicas que são distribuídas entre a base governamental e partidos aliados em todo ciclo eleitoral, o que dificulta um trabalho intersetorial, uma vez que os secretários não conversam e competem entre si. A própria UPP Social foi objeto de disputa política ao longo de sua vigência.

Os governos adotam, portanto, as estratégias discursivas provenientes da metodologia empresarial que podem alçar a imagem da cidade a um cenário global caracterizando-as como cidades mercadorias (VAINER, 2002). Nesse sentido, a necessidade do governo empreendedor no Rio de Janeiro de fazer com que a população comprasse a ideia de uma cidade global fez com que ele adotasse o discurso de que quanto mais a cidade carioca estivesse em evidência, quanto mais mercadológica ela fosse, maiores seriam os investimentos captados e, portanto, maior seria o seu desenvolvimento social.

Conceitualmente desenvolvimento social implica pensar em um conjunto de aspectos: econômicos, culturais, políticos, religiosos, educacionais, psicológicos. Para Righi, Pasche e Akerman (2006), promover desenvolvimento social é, portanto, contrariar a lógica de que apenas o crescimento econômico é capaz de proporcionar melhores condições de vida aos mais pobres. Assim, o desenvolvimento não apenas deve ser encarado como melhoria dos fundamentos econômicos, mas, sobretudo, abranger o social. Dessa forma, o desenvolvimento social pode ser traduzido como a potencialização das condições sociais, ao invés de estar atrelado simplesmente ao crescimento da economia.

Há, portanto, nesse processo de produção da cidade vendável, uma mudança gerencial e também conceitual na cidade que é convertida a sujeito econômico e que torna legítima a utilização do aparato do poder público por grupos empresariais privados, em detrimento dos interesses sociais das camadas mais populares da sociedade (HARVEY, 2001), mas mascarado por uma suposta preocupação com o desenvolvimento social da cidade.

Na última década, as políticas públicas propiciaram mudanças no espaço urbano da cidade carioca, como por exemplo, no setor da segurança com as UPPs e com a UPP Social. As notícias de que a nova política de segurança pública promoveria o resgate da imagem da cidade carioca diante do resto do mundo e da expectativa de realização de megaeventos foram propagadas e utilizadas como estratégias de marketing urbano e política “*soft power*” do país em relação aos demais no cenário internacional. Em 2011, por exemplo, o Rio de Janeiro foi alçado a lugar e a cidade mais relevante do país. Foi registrado como uma marca-cidade, a primeira do Brasil, reafirmando que a imagem da cidade é a do país, a sua representante oficial no exterior (ALMEIDA; ENGEL, 2017).

Para Almeida e Engel (2017) ao criar uma marca que coloca a imagem da cidade do Rio de Janeiro como a mais poderosa do país por meio do marketing urbano, fez-se uma opção nitidamente mercadológica, demonstrando estar articulada com a iniciativa privada e, nesse sentido, com o capital internacional, tendo por finalidade atrair investimentos externos, em detrimento dos interesses da população local.

Portanto, sob o contexto de anfitriã global dos megaeventos de 2014 e 2016 foi possível perceber a utilização não apenas de um discurso de cidade empresa e cidade mercadoria como também de uma prática em que a ideia de construção de uma cidade vendável foi colocada acima dos interesses da população em geral e principalmente da mais pobre. Houve, nesse sentido, um discurso de reconquista dos espaços públicos (VAINER, 2002) baseado em uma política pública de segurança e no marketing urbano, em que, num primeiro momento o plano era fazer as favelas desaparecerem, seja por meio das remoções ou

simplesmente pela retirada de algumas favelas da cidade da “rede virtual”, e num segundo momento reconstruir mercadologicamente a imagem desses espaços, tratando não só a cidade como uma mercadoria, mas a favela como um produto a ser consumido.

Nesse contexto de produção da cidade como uma mercadoria (VAINER, 2002), as favelas nas zonas mais valorizadas da cidade carioca foram redefinidas e de problema paisagístico que precisava ser corrigido, passaram a territórios contidos aos seus limites, populações cooptadas e produtos a serem consumidos. Redefiniram-se territórios segundo uma visão empresarial de mercado subordinada ao poder do capital. Assim, a cidade deixa de cumprir seu papel social para ser vendida num cenário global com a finalidade de atrair turistas, investimentos e ainda mais capital.

No Rio de Janeiro, historicamente, as favelas cariocas ficaram registradas como áreas periféricas da cidade, inspirando tanto o imaginário cultural do município, quanto o preconceito daqueles que as enxergavam como *locus* da violência e da desordem. Dessa forma, estudar uma favela carioca hoje é, sobretudo, conforme analisou Zaluar (2006), combater o senso comum que apenas reproduz parte das imagens e histórias nesses territórios, principalmente, para mostrar que a favela não é um mundo de desordem e carências. Muito pelo contrário, é apontar a favela como centro, local de vida e experiências e de práticas e estratégias de uma classe dominante que impõe à favela e aos seus habitantes, pobres e negros em sua maioria, as mazelas sociais e o papel de bodes expiatórios no processo de culpabilização pela violência na cidade, que na contemporaneidade acontece por meio da já falida política intitulada pacificação.

Para Pacheco de Oliveira (2014) o uso cotidiano de algumas palavras, omitindo-se parte importante de seus significados e história, referindo-se apenas ao contexto atual, naturaliza os seus significados. Para o autor, a utilização da palavra pacificação para a política pública de segurança aplicada em algumas favelas cariocas deve gerar constrangimento a antropólogos e historiadores, isso porque, ignora-se o contexto histórico em que o termo foi criado para ressignificá-lo pura e simples, como “trazer paz”.

Pacheco de Oliveira (2014) salienta que a categoria “pacificação” nunca antes havia sido utilizada no planejamento urbano e em políticas de segurança, tratando-se historicamente de uma categoria pertencente a história colonial do Brasil, que só havia sido utilizada para a população indígena, para denominar o processo “civilizatório” ocidental.

Falar em pacificação no contexto atual é falar, portanto, do exercício de regulação, organização e dominação do outro. Dessa forma, as razões para a escolha do termo pacificação podem significar muito mais do que “trazer a paz”, simbolizando tal como

ocorreu no período colonial, um novo processo civilizatório com o objetivo de conter os moradores e conquistar territórios.

Para Pacheco de Oliveira (2014) não há dúvidas de que as expectativas da cidade hospedar os megaeventos nos anos seguintes influenciou a tomada de decisão em modificar os padrões de atuação da polícia nas favelas que, por meio de um discurso de “paz” objetivou restaurar o controle do estado (militar) sobre essas favelas ocupadas. Tal como no caso da colonização dos indígenas, nas favelas, por meio da pacificação, foi necessário que os tutores (militares/estado) impusessem aos tutelados (moradores das favelas) a moralidade (da qual estariam desprovidos). Assim, uma favela pacificada, sob a ótica dos planejadores e também nas representações midiáticas, era não apenas aquela ocupada por militares, mas também aquela em que a vida sofreu uma completa intervenção, resultado de um processo supostamente civilizatório.

Nessa perspectiva, desde 2008, a política de segurança implementada na cidade, a pacificação, teve como objeto as favelas cariocas localizadas em zonas estratégicas para o desenvolvimento e valorização da cidade, com os objetivos de realização dos megaeventos e de projeção da cidade do Rio de Janeiro no cenário internacional do circuito turístico. Nesse contexto, muito já se foi falado sobre o papel das UPPs, seus efeitos e desdobramentos, mas pouco se discutiu o outro pilar da política de pacificação, o programa UPP Social, surgido em 2010, o objeto dessa pesquisa.

Objeto da presente pesquisa, o programa UPP Social esteve inserido no processo de pacificação das favelas cariocas. Dessa maneira, o objetivo central desse trabalho é responder de que forma o programa UPP Social esteve inserido no processo de pacificação do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo e como foi utilizado enquanto instrumento a fim de garantir a realização dos megaeventos esportivos e inserir a cidade do Rio de Janeiro, definitivamente, no circuito turístico internacional.

Para tanto, analisar-se-á o contexto histórico de surgimento e implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs, no Rio de Janeiro, avaliando os objetivos, desenvolvimento e interesses, em torno dessa política de segurança para a produção da cidade para os megaeventos, para então avaliar o contexto de surgimento do programa UPP Social, analisando sua proposta e objetivos no âmbito de sua concepção em 2010.

Dessa maneira, será necessário dimensionar como o programa UPP Social corroborou com os processos de pacificação das favelas do Rio de Janeiro e de produção da cidade para captar e realizar os megaeventos esportivos e por fim, analisar o papel do programa UPP Social desde a sua criação em 2010 até a sua extinção em 2015 nas favelas pacificadas do Rio

de Janeiro, buscando estabelecer e compreender, por meio de um estudo de caso no Complexo de favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, como o processo de “pacificação” iniciado com a UPP e na retaguarda pela UPP Social foi construído, na prática, dentro de uma favela carioca, com o objetivo de edificar uma cidade segura para os megaeventos e para o turismo internacional.

As hipóteses que nortearão essa pesquisa são as de que o discurso de pacificação e as ações de controle e coerção da população das favelas, através da UPP, serviram para garantir a execução dos megaeventos esportivos em 2014 e 2016 (Copa do Mundo e Olimpíadas, respectivamente) e a de que o programa UPP Social no PPG atuou como mais um mecanismo de cooptação com a finalidade de promover controle territorial e propiciar um cenário de sensação de segurança e aparente integração à cidade, ideal para que um circuito turístico pudesse se reproduzir na favela e em seu entorno e para que os megaeventos pudessem se realizar no Rio de Janeiro sem contratempos.

Sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, a análise da atuação da UPP Social no PPG será realizada por meio de um exame descritivo/ qualitativo deste programa que integrou (entre 2010 e 2015) a política pública de segurança implementada na cidade do Rio de Janeiro em conjunto com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

É uma pesquisa exploratória, uma vez que há pouco conhecimento sobre o objeto estudado: o programa UPP Social e sua atuação no projeto de pacificação como um instrumento de produção da cidade para os megaeventos realizados no Rio de Janeiro. A revisão da literatura especializada existente sobre a temática estará no escopo de capítulo, buscando promover uma avaliação contextual e temática sobre a política de pacificação, já que foi a ação que deu origem ao programa e já que há conhecimento do momento político que garantiu a emergência e desenvolvimento do contexto social.

Assim, para obter um melhor entendimento acerca da gênese do programa UPP Social e de seus desdobramentos, será realizada uma discussão em torno das UPPs e do momento político em que elas surgiram, apresentando seus objetivos, metas e formas de atuação para, em seguida, uma análise do próprio programa, no que tange ao seu modelo institucional, objetivos e composição. Essas análises terão como orientação dados referentes às UPPs, às favelas, à cidade do Rio de Janeiro e ao programa UPP Social, produzidos pelo Instituto de Segurança Pública, bases cartográficas das regiões e áreas de integração de segurança pública – RISP e AISP, respectivamente, dados estatísticos acerca das incidências criminais no Rio de Janeiro e indicadores gerais de segurança pública na cidade, balanços e indicadores da política

de pacificação entre 2007 e 2015, e análise de artigos publicados no Caderno de Segurança do instituto.

Além destas, serão utilizados documentos produzidos pela Prefeitura, tais como decretos publicados em diário oficial a cerca do conceito, objetivos, metas e regulamentos das UPPs; do IPP (panfletos de divulgação do instituto e dos programas coordenados por ele, mapas públicos da cidade e das favelas cariocas e portais como o armazém de dados e coleção de estudos cariocas, referentes aos dados da cidade); e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio de uma análise do último censo do Rio de Janeiro e do censo das favelas cariocas.

Do próprio programa UPP Social, utilizar-se-ão documentos da gestão interna, tais como organogramas das Gerências e das Equipes, cartilhas de trabalho para regimentar a conduta dos técnicos, contratos de trabalho, contratos de acordo de gestão entre a UPP Social e a ONU-Habitat, roteiro de produção e aplicação de produtos (como MRP - Mapa Rápido Participativo - 2012 e 2014, Mapa de Logradouros, retrato do território, panfletos de divulgação do programa, panorama dos territórios)

Na análise acerca do que foi planejado para o programa UPP Social e sua prática em uma favela carioca (os planos institucionais para a atuação do programa UPP Social nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo), buscar-se-á enfatizar as articulações, projetos e ações pensadas e postas em prática neste território, portanto, será apresentado o que foi “desejado” e produzido institucionalmente para a favela, por meio da coleta de dados primários a partir de análise documental (em documentos e matrizes de ações produzidos no IPP pelo programa UPP Social, tais como panorama do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, Retrato do PPG, MRP, Mapa de Logradouros e Agenda da Equipe). Também serão utilizadas entrevistas semi-estruturadas com cinco membros do corpo técnico e de gestão do programa<sup>1</sup>, cuja finalidade será produzir registros acerca do que foi o programa institucional a partir dos entrevistados, além de produzir uma pequena análise da prática instituída. Também destacar-se-ão as forças e fraquezas, oportunidades e ameaças do programa (análise *swot*).

Para dar conta de apresentar como foi a atuação do Programa UPP Social no PPG, tendo como pano de fundo os megaeventos e a “política de pacificação”, no capítulo 1 serão discutidos como a UPP foi constituída para ser um dos instrumentos para garantir a realização

---

<sup>1</sup> Foram entrevistados os seguintes membros do programa UPP Social: um ex-gerente da gestão territorial, dois ex-gestores de equipes de campo que foram assistentes da equipe do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo na primeira fase do programa, um ex-gestor de Manguinhos presente no programa desde o início e uma ex-assistente da equipe Pavão-Pavãozinho e Cantagalo na segunda fase do programa. Seus nomes não serão citados pois eles não autorizaram a identificação.

dos megaeventos, e constituída como forma de controle social para determinados territórios da cidade.

O capítulo 2 abrangerá a institucionalização do programa UPP Social e o planejamento projetado para atuação em todas as favelas pacificadas cariocas desde a sua gênese em 2010 até o seu fim em 2015, analisando as fases do programa em relação aos objetivos e a orientação política e metodológica de cada gestão.

Por fim, no capítulo 3 serão apresentadas as favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e, analisar-se-á como o processo de implantação do programa UPP Social ocorreu nessas comunidades e os limites da atuação do Programa nas favelas. O capítulo tem ainda enquanto proposta demonstrar, como a UPP Social, nestas favelas, serviu como um instrumento de consolidação da UPP e, por consequência, como fez parte da produção da cidade para os megaeventos.

## CAPÍTULO I

### **Unidade de Polícia Pacificadora: A UPP como instrumento de construção de uma cidade vendável**

Os moradores das favelas, desde o início de sua formação, precisaram lidar com a ausência de infraestrutura adequada, carência de serviços e equipamentos públicos, e mais recentemente, nos últimos 50 anos, com o tráfico armado, assédio violento da polícia e das milícias, com a desconfiança da população que mora nos arredores e ainda com as diversas formas de desigualdade.

A situação de vulnerabilidade social das favelas é comumente naturalizada personificando-as enquanto “território da pobreza e da carência per si” (BARBOSA; SILVA, 2013, p. 119), sem que se identifique que há nesses territórios a reprodução das condições desiguais da sociedade em que vivemos.

A ideia das favelas como território inóspito *per si* foi, e ainda é, imprescindível para a difusão do medo na sociedade, que se traduz em pré-condição para a incidência de políticas públicas e ações diretas e indiretas de enfrentamento ao tráfico e a população mais pobre, negra em sua maioria, que ocupam esses territórios considerados à margem da sociedade/estado.

Leite (2012), por meio de uma análise acerca da construção social das favelas enquanto territórios da violência na cidade carioca, constatou a existência de dois contextos em relação às políticas públicas de segurança praticadas nesses espaços: o primeiro, entre os anos 1990 e 2000, diz respeito ao que a autora chamou de “guerra” aos traficantes, promovida pelo Estado, que também acabou se estendendo aos moradores (vistos, nessa conjuntura, pelos órgãos da segurança pública, como coniventes pela proximidade com os “bandidos”). E o segundo contexto, deu-se a partir de 2008, com a construção, pelo Estado, de um projeto já falido, mas ainda vigente, o da pacificação de algumas favelas através das Unidades de Polícia Pacificadora e do programa UPP Social.

“A representação do Rio de Janeiro como uma “cidade em guerra” foi gestada a partir de uma série de episódios violentos [...] que reproduziram um forte sentimento de insegurança diante das crescentes ameaças à integridade física e patrimonial de seus habitantes.

Formulada no interior de um discurso que chamava a população a escolher um dos lados de uma cidade...”. (LEITE, 2012, p. 379)

Machado da Silva (2008) salienta que viver sob as circunstâncias de confinamento territorial, fruto da segregação e da violência, como se vive nesses espaços, resulta em uma experiência distinta da que vive o restante da população, pois nas favelas a segregação por

meio do confinamento, a violência e a insegurança ocorrem em graus e intensidades maiores dos que atingem a cidade como um todo.

Portanto, até mesmo as ações violentas e a incidência de políticas públicas segregacionistas, implementadas na cidade, repercutiram de diferentes formas nas várias camadas sociais do Rio de Janeiro: por um lado, pretendia-se aumentar a sensação de segurança das classes média e alta nas áreas mais nobres da cidade, por outro, os mais pobres sempre sofreram com a perseguição policial e os confrontos nas comunidades pobres cariocas, fatores estes que acabaram por agravar a falta de confiança dessa população na polícia e ajudaram a disseminar o medo nas e das favelas.

O medo, aliado aos interesses voltados ao controle dos territórios de favelas, valorização imobiliária e produção de uma cidade vendável para ser utilizada pelo capital global, acabou por produzir expectativas e demandas por segurança sob a perspectiva – **contra o outro** e não **com o outro** – o que levou e ainda leva comumente a polícia e até as políticas públicas a funcionarem como ferramentas de confinamento (MACHADO DA SILVA, 2008) e de ordem, por meio de ações impositivas (FERRAZ, 2012) e contrárias a um desenvolvimento social equitativo na cidade. Assim, “a territorialização da violência nas favelas – ou, em outros termos, a construção social das favelas como o território da violência na cidade – constitui o principal dispositivo de produção das favelas (e de seus moradores) como “margens do estado” (LEITE, 2012, p. 375).

Quando Leite (2012) analisou que as favelas, assim como seus moradores, foram produzidas as margens do Estado, a autora quis dizer que estes espaços sempre foram colocados em uma posição periférica na discussão de políticas públicas. A autora não se refere à ausência do Estado nesses espaços, mas a sua presença caracterizada por meio de serviços de baixa qualidade, clientelismo, pouca eficiência das instituições públicas e até a truculência policial e ao desrespeito a direitos que acabam por reforçar a reprodução das favelas e dos favelados como o “outro” na cidade.

Machado da Silva (2008) entende que não é plausível esperar, por parte dos aparelhos de segurança estatais, a regulação das relações entre às classes, mas sim ações no intuito de coibir os encontros de classes, por meio da repressão. Nessa perspectiva,

A função da polícia passa a ser vista pelas camadas mais abastadas como um muro de contenção ao intercâmbio de indivíduos e maneiras de viver, em vez de ser um meio orgânico de sua regulação. Com os encontros cada vez mais escassos e envoltos por uma hostilidade [...] cresce a desconfiança recíproca e se aprofundam as distâncias sociais. (MACHADO DA SILVA, 2008, p. 14)

Sobre esse aspecto, Leite (2012) salientou que dois pontos devem ser destacados: o primeiro é a representação da favela enquanto *lócus* da não cidadania e o segundo é que a responsabilidade do Estado em proteger os moradores das favelas, quando em “guerra” com o crime, acaba por ser dissolvida, tanto pela situação de combate em si, quanto pela aparente escolha dos favelados em estarem “do lado errado” na cidade, sendo estes moradores tidos como cúmplices dos “bandidos”, sejam por conta das relações de vizinhança, de parentesco, como por questões econômicas ou sociais.

Dessa forma, tem-se que a demanda pela ordem pública acabou por justificar não apenas as ações policiais, mas políticas públicas incompatíveis com o respeito aos direitos civis, constitucionalmente adquiridos, dos favelados. Além do mais, acabou por legitimar o reforço de fronteiras territoriais, sociais e morais, ainda que simbólicas, entre a favela e a “cidade formal”, seja por meio dos projetos de remoções, por meio de incursões de grande contingente policial nas entradas e saídas das favelas ou pelas recorrentes formas de vigilância aos moradores.

No entanto a mudança de discurso dos representantes do poder público acabou por gerar a expectativa de que algo, de fato, pudesse ser realizado, no sentido de promover transformações nas estruturas sociais das favelas. Dessa maneira, quando a própria polícia alterou seu discurso propondo uma política de segurança baseada na proximidade com a população mais pobre, ajudou a difundir a ideia de que iria rever sua maneira de atuação (SILVA FILHO, 2013).

Nessa perspectiva, Silva Filho (2013) apontou a busca da PM por experiências ao redor do mundo, onde a polícia fosse vista de maneira mais próxima da população e não como um agente regulador e repressor de direitos. Foi através desse discurso que nos anos 2000 a PM do Rio de Janeiro chegou ao modelo GPAE (Grupamento de Polícia em Áreas Especiais), um serviço de policiamento ostensivo, mas que ainda deveria atuar, em alguns casos, de maneira repressiva. O GPAE pretendia ter como inspiração o policiamento comunitário e, por isso, deveria visar maior proximidade com a população (SILVA FILHO, 2013), mas não obteve sucesso, pois foi desenvolvido e encarado, pelos moradores da favela, como apenas mais um formato de polícia repressora.

Foi do GPAE, que derivou a mais recente, e já falida, “adaptação” da polícia. As UPPs, inspiradas também em uma experiência na área de segurança pública de fora do país, em Medellín, na Colômbia, foram elaboradas, pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, cujo discurso era fundado nos princípios da polícia de proximidade e cuja

estratégia fundamental deveria ser a construção de parceria entre a população e as instituições que lidavam com a segurança pública (PORTAL UPP RJ, 2016) na cidade.

A UPP foi o pilar, o principal instrumento utilizado, nesse desejo de “transformação” do Rio de Janeiro em cidade global, mas não foi a única estratégia adotada para tal. Como analisou Consentino (2014), em 2010 foram armadas barreiras nas duas principais vias de ligação entre o aeroporto internacional Galeão, a Zona Sul e a Barra da Tijuca (Linhas Vermelha e Amarela) e embora o discurso da prefeitura fosse de que estas serviriam como isolamento acústico para os moradores, função para a qual, de fato, não serviram, foram utilizadas muito mais como um recurso estético/visual e de separação das pistas<sup>2</sup> em relação às favelas.

As ações como a relatada acima não foram isoladas, outras como as remoções forçadas e o envio de moradores para as áreas afastadas da Zona Oeste, por exemplo, a criação da Secretaria de Ordem Pública (SEOP) que recolheu a população de rua enviando-a para locais distantes da Zona Sul e do Centro da cidade, e a realocação dos camelôs em locais mais isolados, fizeram parte do ensaio para tornar invisíveis tanto a pobreza quanto os pobres, e segundo Consentino (2014), deram contorno paradoxal a uma rotina, pois se de um lado buscava-se assimilar a pobreza das favelas enquanto produto cultural característico a ser vendido para o turismo internacional, de outro, tentava-se ocultar as aparentes mazelas que se destoavam do cenário de cidade global a ser desenvolvida, organizado “no momento em que o Rio de Janeiro se preparava para receber grandes eventos internacionais” (CONSENTINO, 2014, p. 132).

Ao mesmo tempo em que se buscava vender as favelas enquanto produto ou *commodities*, tal como analisa Santos (2014) por meio do processo que Harvey (2005) chamou de “**governança urbana empresarial**” que destaca um modelo de urbanização empreendedora a partir de parcerias público-privadas (PPP) de caráter “essencialmente especulativo” (SANTOS, 2014, p. 08), os governos precisavam (federal, municipal e estadual) garantir o ordenamento da cidade tendo em vista que, para além de todo o investimento que competia à realização de um megaevento, havia ainda o aspecto de superprodução e espetacularização transmitindo, em tempo real para o mundo, todos os acontecimentos. Parte de um grandioso projeto de *marketing* que precisava ser lucrativo (PRONI, 2014). Dessa forma, ações ocorridas fora do planejado pelos empresários e pelo estado tornaram-se um

---

<sup>2</sup> Mais em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,rio-poe-barreiras-acusticas-na-frente-de-favelas,523193>>.

risco sem precedentes, inaceitáveis e, portanto, os governos necessitaram garantir que tudo funcionasse corretamente (PRONI, 2014).

Foi por isso que, em vista da captação e depois da preparação da cidade para os megaeventos que, entre os anos de 2008 e 2014, 37 UPPs foram inauguradas na cidade, todas em favelas, grande parte na Zona Sul, *locus* do turismo no Rio de Janeiro, e na Zona Norte “inseridas nas zonas de desenvolvimento da cidade” (CUNHA e MELLO, 2011 p.385) a maioria financiada a partir de investimentos privados no modelo de PPP, parcerias estabelecidas pelo governo do estado na gestão de Sérgio Cabral Filho<sup>3</sup> (2007-2010 e 2011-2014), cuja principal parceria foi estabelecida com o empresário Eike Batista<sup>4</sup> para o financiamento de diversas UPPs. É nesse sentido que nos filiamos com Harvey quando destaca que esse tipo de investimento e parceria “não corresponde necessariamente à inversão econômica e social (moradia, educação, etc.) em benefício da população” (SANTOS, 2014, p.08). Trata-se mais de transformar o local em *commoditie* atrativa a diferentes públicos pelo mundo e ainda a distintos investimentos comerciais e industriais (SANTOS, 2014).

Santos (2014) ao analisar a transformação das favelas em mercadorias incluiu uma ressignificação não apenas da perspectiva fundiária, mas também de um capital cultural peculiar à cidade do Rio de Janeiro composto, não só pela arquitetura, mas também pela cultura como o funk, o samba, a capoeira, o improviso e a criatividade estrutural. Dessa forma, uma análise mais profunda torna mais perceptível como a transformação da favela em mercadoria, os megaeventos e a política de pacificação deram corpo a um projeto de governança urbana empreendedora que trouxe consigo o objetivo de capitalizar a favela ao mercado para incorporá-la em um ideal de cidade vendável, não para seus moradores, mas para o capital externo e empresarial.

Destarte, para a favela se tornar consumível se fez necessária a militarização, sob o pretexto da proteção, sendo essa segurança o elemento primordial utilizado para defini-la como cidade (SANTOS, 2014). A esse processo, o governo deu o nome de integração, ainda que persistissem as desigualdades e mazelas que diferenciavam o cotidiano dos habitantes das favelas das de seu entorno. Ainda sobre esse aspecto tem-se que,

---

<sup>3</sup>Sergio Cabral Filho foi preso em novembro de 2016, pela Polícia Federal na “Operação Calicute”, no âmbito da “Operação Lava Jato”, acusado de liderar um desvio de 224 milhões de reais em propinas. Em dezembro de 2016 foi denunciado pelo Ministério Público Federal e tornou-se réu pelos crimes de corrupção, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. Mais recentemente, em outubro, virou réu pela décima quinta vez, em um processo de investigação de propina de mais de dez milhões de reais, correspondente a “Operação UnfairPlay” desdobramento da Operação Lava Jato que investiga a compra de votos para eleger o Rio de Janeiro como cidade olímpica.

<sup>4</sup>Eike Batista foi preso em janeiro de 2017 por suspeita de lavagem de dinheiro e corrupção ativa <<http://exame.abril.com.br/negocios/eike-anuncia-doacao-r-20-mi-upps-rio-590747/>>.

O discurso maniqueísta de civilizados versus bárbaros presente na sociedade brasileira contemporânea se reflete na questão territorial. A segregação de territórios sempre foi algo buscado pela sociedade de classes, ela faz parte de uma economia básica de distribuição dos espaços, que implica a construção de dois territórios dentro de uma mesma sociedade. A política das UPPs compartilha da visão de uma cidade partida, com a favela como território da barbárie, fora da cidade e da civilização. (PUF, 2014 *apud* VALENTE, 2016, p. 20)

Sob essa perspectiva de cidade partida, a favela e a violência urbana na cidade carioca foram correlacionadas, criminalizando-se o favelado. Nesse sentido, a pobreza precisava ser contida e limitada, e por isso era preciso ordená-la e controlá-la a fim de que os limites impostos pelo estado para proteger os interesses de uma classe dominante não fossem ultrapassados, como analisado por Batista (2003).

Segundo Ferraz (2012), para entender como se chegou ao ponto inicial para a implantação da UPP, é preciso compreender que a origem desse projeto foi o “medo” da elite e da classe média, dia a dia agravados pela mídia que veiculou e ainda veicula que essas duas camadas sociais são as verdadeiras vítimas ou vítimas potenciais que precisam ser protegidas do outro (nesse caso dos pobres das favelas), da desordem urbana crescente, também relacionada a esse outro, além da produção da violência. Esse é o discurso do Estado capitalista, com base em uma ideologia global que impõe e se sobrepõe ao outro. Essa ideia do outro enquanto “ser” a ser controlado é imposta para atender aos interesses das classes dominantes, “relacionados às necessidades de combater a desordem reinante que emperra a lucratividade das atividades econômicas da cidade” (FERRAZ, 2012, p. 168).

Souza (2012) aponta que empresários e suas entidades representativas, tais como a FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) há muitos anos criticam a criminalidade e o sentimento de insegurança na cidade carioca que, de acordo com eles, prejudicam a economia, não apenas no que diz respeito ao setor do turismo e da hotelaria, mas também nos mais variados aspectos como os dos investidores que procuram alternativas locacionais distantes da cidade, empresários e suas famílias que não se sentem seguros com medo de sofrerem sequestros... Criando-se uma espécie de fobia entorno da metrópole, o que Souza denomina como “fobópole”, o medo que ameaça a manutenção e o desenvolvimento do padrão de acumulação capitalista na cidade. É por isso que se fez importante a (re) “domesticação” da população mais pobre, que nos últimos anos ascendeu socialmente e almejou romper a lógica de exploradores e explorados.

Dessa forma, a ordem pleiteada seria nada mais do que o resultado da luta de classes que pode ser observada na cidade personificada nas desigualdades nos mais diversos níveis

(FERRAZ, 2012). Assim essa ordem resultaria de “ações impositivas para o enquadramento daquelas pessoas que estão regularmente fora da ordem” (FERRAZ, 2012, p. 168).

Não se trata, conforme analisa Souza (2012), de apenas reprimir e demover criminosos, e sim de (re) domesticar a população pobre que representa a mão de obra barata, que torna economicamente viável e rentável a maioria das atividades que compõem o processo produtivo do capitalismo (semi) periférico.

O discurso em torno das UPPs funcionou, portanto, como uma máscara à realidade para dissociar as ações dos grupos sociais dominantes, que controlam o estado, de seus interesses: garantir o desempenho econômico da cidade, demonstrar a eficiência da política pública de segurança e restaurar a ordem, produzindo, aos moldes do capitalismo global, bodes expiatórios – os moradores das favelas para atingir as expectativas de domínio e de produção de uma cidade vendável para os grandes eventos e para a formação de um circuito turístico do capital. Outra questão foi a de que a UPP promoveu uma espécie de reserva das favelas para a especulação que, ao somar-se a valorização dos imóveis dos arredores, nos bairros mais valorizados da Zona Sul, se configurava enquanto um produto inegavelmente rentável a cidade (FERRAZ, 2012).

As favelas sempre estiveram subjugadas às ações violentas e arbitrárias da polícia, às ações clientelistas do Estado e ao estigma construído pela elite. Mesmo que de forma precária o Estado, seja pela atuação da polícia ou pelas políticas públicas assistencialistas e paliativas, “sempre lançou os seus tentáculos sobre os espaços segregados” (SOUZA, 2012, p. 180).

Um forte indício de que a premissa de melhoria da qualidade de vida da população mais pobre e dos ganhos em segurança, trazidos pela UPP, nunca estiveram nos objetivos do Estado, é o fato de que essa política pública de segurança, desde o início, não foi pensada para ser implementada nas mais de mil favelas presentes no Rio de Janeiro. Nesse sentido, percebe-se que há, longe de ser a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres e a produção de uma cidade menos desigual e “partida”, o interesse de “pacificar” algumas favelas localizadas em zonas políticas e econômicas estratégicas, visando o interesse do próprio Estado, e nesse sentido, do capital (SOUZA, 2012).

Assim, de acordo com Fleury, o que houve no Rio de Janeiro foi um projeto de metrópole vendável enquanto mercadoria consumível no contexto global, destacando a favela carioca como mais um produto dentro dessa marca de Cidade Maravilhosa a ser consumido e apropriado pelo capital (FLEURY, 2013 *apud* MENEZES, 2015) formatando-a de acordo com os interesses já mencionados do Estado e deste capital.

Essa é a bandeira com a qual surgem as UPPs, “a ideia de segurança como porta de entrada da cidadania” (VALENTE, 2016, p. 21), transmitindo a mensagem de que apenas a militarização das favelas poderia conferir cidadania àqueles indivíduos vítimas dos traficantes (VALENTE, 2016) ou aos próprios algozes, criando uma imagem de que apenas o tráfico de drogas era o obstáculo para a legitimação de direitos, liberdade e qualidade de vida. Entretanto, o que se pretendia, e de fato se constatou, é que as UPPs tiveram como objetivo “garantir a retomada do monopólio coercitivo do Estado, o controle da população e do território” (SANTOS, 2014, p.10) para, por fim, garantir a realização dos megaeventos. É sob esse olhar que se discutirá o projeto de segurança pública do estado para a cidade do Rio de Janeiro, a UPP. O objetivo é demonstrar como a UPP, desde sua gênese, foi constituída para ser mais uma política segregacionista, de enfrentamento à população pobre e negra das favelas e de controle social, mas disfarçada como política social para que não houvesse grande resistência popular que pudesse dificultar o empreendimento dos megaeventos que aconteceriam na cidade.

### **1.1 A gênese da UPP no Rio de Janeiro e seu formato civilizatório: A UPP como forma de controle social**

As UPPs constituíram-se no Rio de Janeiro enquanto pequenas forças da PM destacadas, com sede e atuação restrita ao perímetro de uma ou de um grupo de favelas e coordenadas pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), sendo cada unidade ligada administrativamente a um batalhão. De acordo com a instituição, o programa deveria ser fortalecido, por meio de parcerias entre os governos municipal, estadual e federal e da articulação entre atores da sociedade civil organizada.

Como analisa Leite (2012, p. 382), a implantação das UPPs pareceu inicialmente “representar um ponto de inflexão” no que vinha sendo difundido, até então, enquanto política de segurança pública, uma mudança na maneira do Estado de gerir esses territórios. Desde 2008, quando a primeira UPP foi inaugurada no Morro Santa Marta, foram 38 UPPs instaladas (37 somente na cidade do Rio de Janeiro e uma na Baixada Fluminense em Duque de Caxias) a última em 2014, abrangendo 264 comunidades.

O portal informativo UPP RJ (2016) descreve a UPP como um dos mais importantes programas de segurança pública realizados no país, muito embora já se possa observar que o projeto não representou as mudanças sociais prometidas para as populações das favelas. Para além de uma polícia de proximidade, o portal descreve o projeto como possuidor de uma estratégia de segurança pautada no diálogo, no respeito à cultura e às particularidades de cada

uma das favelas, fomentando a interlocução e devendo propiciar o surgimento de novas lideranças comunitárias, mesmo diante do panorama de militarização repressora que se pode acompanhar ao longo dos anos, estabelecido pelas UPPs nas favelas “pacificadas”. Conforme as informações contidas no portal, a prioridade do projeto de pacificação deveria ser a preservação da vida e da liberdade dos moradores e, por essa razão, a permanência contínua das unidades nas favelas seria parte essencial para a integração destas à cidade formal, uma integração que os moradores não puderam usufruir até os dias atuais.

De acordo com o portal, o projeto das UPPs teve como objetivo principal a retomada dos territórios dominados por grupos criminosos a fim de restituir o Estado Democrático de Direito. Restabelecer a ordem e a segurança necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania seria, portanto, a grande demanda da UPP, devendo esta contribuir para romper com a lógica de “guerra” no Estado do Rio de Janeiro.

Outra demanda crucial das UPPs, ainda de acordo com informações do portal UPP RJ (2016), foi permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e privados, que por tradição sempre foram controlados pelo tráfico de drogas. Nesse sentido, o fomento à formalização de atividades econômicas e serviços nas favelas, assim como da vida dos moradores, que tradicionalmente estiveram submetidos à informalidade, contribuiriam, segundo a lógica do projeto de pacificação, para uma maior inserção desses territórios e dos seus habitantes à cidade formal, desconstruindo a visão historicamente instituída de uma ‘cidade partida’.

É fundamental notar que, ao menos no que tange ao discurso institucional, o projeto de pacificação, por meio das UPPs, deveria ter sido construído com a finalidade de aproximar policiais e moradores, e a “cidade” da favela, por meio da confiança, do respeito e, principalmente da interação entre cidadãos (SILVA FILHO, 2013). Dessa forma, em teoria, o projeto era de fomento a uma gestão social do território como um instrumento das políticas públicas e, nesse caso, mais especificamente, da política de segurança nas favelas, tendo Silva Filho (2013) salientado que as UPPs surgiram como uma grande empreitada, a fim de, num primeiro momento pacificar favelas e, em um segundo momento, ocupar essas localidades por meio de uma unidade da polícia.

Dessa forma, as UPPs presumiam, em seu discurso institucional, uma forma menos impositiva de fazer política pública de segurança, mais participativa, dialogando com a população local, fomentando conselhos comunitários e instituindo uma espécie de gestão social da segurança em prol de romper com o regime de políticas de controle e segregação, outrora implementadas. A militarização desses territórios seria, então, uma espécie de condição para o acesso dos moradores aos serviços e instituições públicas, que seriam garantidos por meio de uma articulação que

deveria ser executada por um programa social, implementado mais tarde, em 2010, intitulado como UPP Social (LEITE, 2012).

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da favela Santa Marta foi a primeira experiência da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro dentro da “política de polícia de proximidade”. Implantada em dezembro de 2008, sob o comando da Capitã Priscila, foi o projeto piloto para a nova proposta de política de segurança da cidade (UPP SOCIAL, 2012). Outras unidades de polícia foram implementadas na sequência: Cidade de Deus e Batan, em 16 e 18 de fevereiro de 2009, respectivamente.

Com a instalação da UPP, a favela Santa Marta tornou-se o carro chefe, um modelo do programa de pacificação para divulgar ações e estratégias do Estado, fazendo dela um exemplo mundial em pacificação e gestão social, com políticas públicas que deveriam estar voltadas, inclusive, para o turismo (UPP REPORTER, 2010). De acordo com o site UPP Repórter (2012) a unidade de polícia presente no morro Santa Marta virou exemplo até para Israel no que tange a sua fórmula de atuação policial acompanhada de preocupação social. Em visita ao morro, em março de 2010, o ministro de Segurança Pública de Israel, Yitzhak Aharonovitz, elogiou o trabalho dos agentes e a tática de ocupação.

Cunha e Mello (2011) informam que o impacto da implantação da UPP na favela Santa Marta foi imediato. E, a partir da instalação dessas três unidades (Santa Marta, Cidade de Deus e Batan), “tanto o governo como a opinião pública passaram a considerar essa experiência como uma possibilidade de solução de problemas relacionados à violência armada nas favelas cariocas” (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012, p. 10). A empolgação da imprensa e o alarde em torno dos primeiros resultados do projeto destacavam a sensação de segurança restabelecida com a implementação da UPP e o consequente fim do domínio de traficantes antes “donos” do morro. Essa repercussão acabou por atrair ainda mais visitantes às favelas, principalmente para a Santa Marta que acabara de ser pacificada e que, se desde 1996 com a gravação do clipe de Michael Jackson “*They don’t care about us*” já era considerada um destino turístico, passou a integrar, de fato, parte do roteiro de turismo oficial da cidade.

A repercussão internacional foi enorme, atraindo à favela, visitantes ilustres como o senador republicano John McCain, ainda em 2008. No ano seguinte, em março, foi a vez do secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos, Shaun Donovan, do embaixador americano no Brasil, Thomas Shannon, e do cônsul-geral dos Estados Unidos, Dennis Hearne. Por lá também passaram o ministro de Segurança Pública de Israel, Yitzak Aharonovitz, e jovens estudantes da Escola de Políticas Públicas da Universidade de Harvard, curiosos para conhecer a “inovadora” política de segurança pública e repressão ao tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro. A favela também recebeu celebridades do mundo das artes, como as cantoras Madonna, Alicia Keys e Beyoncé e o ator Hugh Jackman, mais conhecido por seu papel na popular série de filmes X-Men. No início de 2010, recebeu o projeto Favela Painting, que realizou a pintura das fachadas dos imóveis

em torno da Praça Cantão, tornando-se uma das grandes atrações do local. (CUNHA e MELLO, 2011 p.384)

Dessa forma, é preciso compreender que houve não apenas grande expectativa política em torno do projeto de pacificação, mas também uma campanha midiática do aparente sucesso em que ele se fundava<sup>5</sup>, e as UPPs foram imediatamente alçadas como um modelo “diferenciado” de fazer policiamento. Isso porque, por meio das três primeiras UPPs parecia-se colocar em marcha um conjunto de práticas de policiamento que, ao menos na teoria, diferiam das situações tradicionais de ocupações policiais das favelas, principalmente por conta de dois aspectos: “(i) a proposta da ocupação permanente, sem previsão de término; (ii) o enfoque na retirada de armas no lugar da erradicação do tráfico de drogas” (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012, p. 10). A empreitada pela retomada de controle territorial do Estado com as UPPs muda, portanto o foco, pois tem como centralidade a retirada do poderio armado do tráfico de drogas em detrimento da ideia de cessar essa atividade no interior das favelas.

Mas o aparente sucesso das UPPs nas favelas em que se instalavam, mascarava o “bom uso das forças do Estado”, tal como analisado por Foucault (2008) quando estuda a violência. Nesse sentido, assim como analisou Foucault, o objetivo da polícia seria o controle e a tutela da atividade dos homens, ou seja, a regulação das formas de coexistir dos indivíduos, um em relação ao outro.

Assim, se a polícia tem o objetivo de controlar a população, não poderia, portanto, atender o que traçava em seu discurso institucional de implementação da UPP, a liberdade e a integração nas e das favelas. A UPP, longe de ser um mecanismo de política pública em prol da população moradora das favelas e de fomentar a gestão social e/ou participativa, se constituiu para “garantir o desempenho econômico carioca, mantendo ainda a atração turística [...] através da produção de “bodes expiatórios” – nesse caso, os moradores das favelas, principalmente as da Zona Sul e da Zona Norte, dos bairros mais valorizados, e das áreas próximas ao anel olímpico” (FERRAZ, 2012, p. 169) visando atender, portanto, interesses dominantes, tais como a reserva dos morros para a especulação imobiliária (FERRAZ, 2012), a valorização dos bairros adjacentes as favelas e, nesse sentido, até mesmo a “expulsão” da população mais pobre, que diante de uma supervalorização do território não conseguiria se manter nesses espaços, tendo que migrar para outros mais distantes.

---

<sup>5</sup>Manchetes de jornais, revistas e noticiários de TV articulavam-se entorno do sucesso das UPPs: “Pacificação de favelas devolve ao Rio alguns de seus melhores cartões-postais” Foi a matéria da revista veja, salientando que favelas como Santa Marta, Babilônia e Pavão-Pavãozinho passavam a alimentar o segmento turístico do mercado de paisagens. Ver em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/pacificacao-de-favelas-devolve-ao-rio-alguns-de-seus-melhores-cartoes-postais/>>.

Ademais, as UPPs não resolveram o problema da segurança pública e nem trouxeram os benefícios prometidos aos moradores das favelas. Isso porque, para além do discurso institucional, nunca visaram, na prática, um desenvolvimento baseado na gestão social desses espaços. Muito pelo contrário, ainda seguem atendendo a um modelo hegemônico de acumulação de capital, articulando a militarização das favelas a processos econômicos globais, que não promoveram e nem visam promover a integração da cidade, gerando apenas mais segregação e desigualdades (SOUZA, 2012), “concepções urbanas e espaciais próprios do capitalismo” (VALENTE, 2016, p. 8) em um processo de commoditização das favelas cariocas (SANTOS, 2014).

Portanto, para além do discurso institucional do Estado de que o projeto de pacificação se fundaria em um processo de democratização do território por meio da integração à cidade, o que esteve em jogo foi um discurso maniqueísta do “eu e contra outro” ou de civilizados *versus* bárbaros, conforme Valente (2016) analisou, refletido na questão territorial e travestido de política de segurança pública.

Até mesmo ao escolher o termo pacificação para o projeto de segurança pública, o Estado acabou por se reportar a uma ideia civilizatória. Isso porque, como explicou Valente (2016), a história brasileira foi marcada por diferentes conflitos, sejam eles étnicos, sociais, econômicos ou religiosos, desde os primórdios, e todos esses conflitos estão inseridos em um contexto de resistências, de oprimidos *versus* opressores e em todas essas situações lidou-se através da ação de forças repressoras com o que se apresentava como diferente dos ideais das classes dominantes. “Assim, a repressão policial-militar desempenhou um papel importante na formação da nação brasileira” (VALENTE, 2016, p. 62). E o elemento que a maioria desses conflitos mediados por forças “policiais-militares” tem em comum, é o termo pacificação, ou seja, essas diferentes “pacificações” ao serem relacionadas, acabam por demonstrar a forma como o poder hegemônico lidou com os conflitos sociais ao longo da história, por meio do controle e da violência militarizada (VALENTE, 2016).

Ainda de acordo com Valente (2016), a formação da sociedade brasileira instituiu a ideia de que o pobre, presente em um lugar distinto de seu habitat, fosse uma ameaça e, por essa razão, a favela foi associada como o local do mal, *locus* da violência urbana da cidade, criminalizando-se, quase que de maneira sincrônica, o morador da favela. Nesse sentido, a ideia é a de que a pobreza deve ser contida aos limites da própria favela, sendo o medo, comum à população, de que as fronteiras sejam ultrapassadas.

Em suma, negros, jovens, e mulheres, residentes de áreas mais vulneráveis, continuam a correr maior risco de vitimização e, conseqüentemente, experienciam seus direitos à cidade

de forma dissociada e desigual a outros cidadãos que possuem acesso a outras maneiras de segurança, conforme Carbonari e Lima (2016). Nessa perspectiva, é fundamental notar que, mesmo diante de uma política pública intitulada como inovadora, o racismo e o higienismo continuaram presentes.

A proposta de segurança como porta de entrada para a cidadania justifica a UPP e a UPP Social. Constata-se a existência, portanto, de um caráter civilizatório, onde a pacificação e a civilização fazem parte do mesmo processo (PACHECO DE OLIVEIRA, 2014).

Ratificando essa ideia do projeto de pacificação com caráter civilizatório tem-se a cartilha<sup>6</sup> lançada pelo Governo do Estado em 2011 “UPP a conquista da paz”, voltada fundamentalmente para o público infantil das favelas pacificadas, tendo como protagonista da história em quadrinho o “menino maluquinho” famoso personagem do cartunista Ziraldo. Foi o próprio Ziraldo, que em parceria com o Governo do Estado, desenvolveu a história, que de forma breve e lúdica, explica como a presença da polícia permite que o morador da favela se transforme em um cidadão de fato e de direito. Didaticamente a cartilha demonstra que a polícia resgata a favela dos falsos heróis (“marginais”) introduzindo esses territórios e seus moradores em um mundo de paz e cidadania, integrado plenamente à cidade, o que confirma a associação entre os termos pacificação e civilização utilizada na política urbana. A cartilha expressa ainda a proposta de fazer também das favelas um território vendável, uma vez que ilustra como fator positivo os novos amigos (turistas) adentrando a favela após a pacificação.

Outro exemplo da associação propositalmente construída entre as ações militares nas favelas e a ideia de civilização foi o de uma propaganda institucional:

veiculada pela televisão, da época da expansão das UPPs, mostrava um carro de polícia subindo uma favela carioca. Ao estacionar, a porta da mala da viatura era aberta e de lá saíam pessoas vestidas como médicos, engenheiros, professores etc. (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012, p. 12)

A mensagem que esse comercial buscava passar era justamente a de que as UPPs, por meio da ocupação militar e da pacificação, eram a porta de entrada para a cidadania. Todo esse projeto de pacificação, no entanto, não seria possível se não fosse o planejamento do Estado em edificar uma cidade global, utilizando o projeto de cidade que finalmente começou a se impor a partir da escolha do Rio de Janeiro como sede dos megaeventos mundiais – Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016 (COSENTINO, 2014). Dessa forma, a UPP foi implementada como parte de um plano maior de um Estado controlado pelas classes dominantes, como analisado abaixo.

---

<sup>6</sup> Ver cartilha em: <[http://www.upprj.com/upload/multimidia/Cartilha\\_Ziraldo\\_UPP.pdf](http://www.upprj.com/upload/multimidia/Cartilha_Ziraldo_UPP.pdf)>.

A escolha da cidade para sediar esses dois megaeventos causou grande comoção no país e no continente. Isso porque, pela primeira vez uma cidade latino-americana receberia o maior evento do mundo, as Olimpíadas, logo depois de receber a Copa do Mundo, dois dos maiores eventos esportivos mundiais seguidamente. Em Copenhague, na escolha da sede dos Jogos Olímpicos de 2016, o então presidente Lula chegou a declarar que o Brasil havia conquistado, juntamente com os megaeventos, a cidadania internacional, quebrando o preconceito que se tinha com o país e provando ter competência para a realização do evento<sup>7</sup>.

O projeto de produção de uma “cidade vendável” com vocação para a realização de grandes eventos, principalmente os esportivos, começou a ser construído na década de 1990, mais especificamente durante o primeiro mandato do ex-prefeito do Rio de Janeiro, César Maia (1993-1996), quando uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano passou a emergir no município resultando a reorientação da equipe de coordenação e planejamento urbano da Prefeitura da cidade carioca para a utilização do Plano Estratégico como principal modelo e instrumento de gestão da cidade em detrimento do Plano Diretor que, mesmo vigorando, foi posto de lado nesta empreitada de construção da cidade global.

Sobre os mecanismos de planejamento da cidade, é preciso salientar que existem dois instrumentos desenvolvidos para orientar o uso do solo urbano municipal: o **Plano Diretor** e o **Plano Estratégico**<sup>8</sup>. A opção por um desses dois instrumentos, portanto, demonstra o viés da orientação das relações entre a sociedade civil e o Estado.

O plano diretor, conforme Villaça (1999), possui a característica de ser o produto de proposições que partem de consultas do poder público à sociedade civil, e que por meio de um diagnóstico de aspectos físico, social, econômico, político e administrativo, deve apontar propostas para o desenvolvimento socioeconômico e para a organização do espaço e usos do solo urbano, assim como da infraestrutura da cidade, do município, e da região, com diretrizes pensadas para o curto, médio e longo prazo, que devem ser regimentadas por lei municipal. É um instrumento da política urbana fundado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Federal n.º10.257/01, popularmente conhecida como “Estatuto da Cidade”, pelo Código Florestal (Lei n.º4.771/65) e pela lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/79).

---

<sup>7</sup> Assistir em: <<https://www.youtube.com/watch?v=XwhWqzgpKY>>.

<sup>8</sup> Faz-se importante conceituar e contextualizar Plano Diretor e Plano Estratégico para demonstrar como no Rio de Janeiro, desde a década de 1990, houve intencionalmente uma narrativa e uma prática orientadas para o esvaziamento de espaços de discussão legitimamente reconhecidos e garantidos no Plano Diretor, em prol da utilização do modelo de cidade-empresa por meio do Plano Estratégico.

É por meio deste plano que estão expressas a função social da cidade, a garantia do bem estar dos indivíduos e também que estão delineadas as circunstâncias em que a propriedade, pública e privada, cumpre suas funções sociais. É, portanto, um documento político de gestão da vida coletiva da cidade e é ainda um dos elementos que compõe o planejamento municipal, em conjunto com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, sendo o plano diretor municipal, o principal meio de assegurar que a cidade seja inclusiva e democrática, uma vez que a legislação (Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade) incumbiu-se de determinar que a gestão democrática das cidades é uma das diretrizes da política urbana, caracterizando a participação do cidadão em funções de planejamento, controle e avaliação, por meio de alguns dos instrumentos de gestão democrática da cidade.

No entanto, mesmo com todas essas funções, este instrumento de gestão democrática da cidade, o plano diretor, foi posto de lado pelo governo municipal, que priorizou o plano estratégico, um instrumento baseado no cenário internacional / global, que objetiva o apontamento de diretrizes voltadas ao aumento da capacidade competitiva da cidade em um cenário regional e até global.

O planejamento estratégico municipal, portanto, prioriza determinar os objetivos, estratégias e ações do município por meio de técnicas de elaboração administrativas, articulando políticas federais, estaduais e municipais para a produção de resultados previamente estabelecidos pelo gestor no município, como apontam Rezende e Ultramari (2007), sem que para isso seja necessária a participação da sociedade civil no processo de planejamento.

Nesse sentido, o plano estratégico se configura no cenário global, como um “projeto de futuro” de uma cidade-empresa pactuado entre os principais atores públicos e privados, cuja eficácia está relacionada basicamente a três fatores, conforme destacam Castells e Borja (1996): a mobilização dos principais atores urbanos públicos e privados, a fim de que se construa um consenso público que resulte em uma cultura cívica e em um patriotismo de cidade; a modificação da imagem que a cidade tem de si mesma e também da que projeta no exterior; e finalmente, ao questionamento do governo local, das suas competências e de sua organização e mecanismos de relacionamento com outras administrações e com os cidadãos, com sua imagem e com sua presença internacional.

Dessa forma, um plano estratégico é por definição um projeto de cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco de mobilizações e ações/estratégias a serem executadas em prol do reposicionamento futuro da cidade em um

cenário global, surgindo como uma alternativa empresarial de planejamento que deve ser desenvolvido pelo conjunto das principais lideranças da empresa (nesse caso da cidade) como forma de fortalecimento de ideias e intenções. Assim, planejar estrategicamente significa seguir à risca as ações, metas e objetivos traçados de modo a alcançar objetivos futuros.

De maneira básica, o planejamento estratégico se configura como resposta de três questões: Onde estamos? Para onde queremos ir? Como chegar lá? Respondidas essas questões, os gestores trabalharão para alcançar tais objetivos.

Diante desses instrumentos de gestão da cidade, se faz importante observar, no contexto de preparação do Rio de Janeiro que, embora inicialmente tenha sido adotado, no município, um modelo de gestão por meio do plano diretor, concebido em 1992, por meio da Lei Complementar nº 1612, em 1993, no início do primeiro mandato de César Maia, o plano estratégico foi escolhido para pautar as diretrizes da gestão carioca, sendo lançado em 1996, apontando um novo projeto de futuro para uma “cidade em crise”, seguindo um modelo empresarial para projetar o futuro da cidade.

O desmonte da equipe que coordenava o plano diretor (que não deixou de existir, mas foi preterido em relação ao estratégico) e a opção pelo plano estratégico, embora não tenha significado diretamente a extinção dos conselhos municipais e formas de participação da sociedade, representa uma forma de atribuir menor relevância a essas organizações, tornando-as, quando presentes, meramente consultivas. Isso porque a gestão por meio de plano estratégico adota prioritariamente mecanismos de fomento ao mercado e a facilitação para investimento do setor privado, em detrimento da gestão democrática e popular prevista, por lei, no plano diretor.

Dessa forma, a adoção do plano estratégico como instrumento de gestão da cidade do Rio de Janeiro pelo governo municipal em 1996 já apontava a opção por modificar a imagem que a cidade possuía e/ou projetava no cenário internacional, buscando dar uma resposta ao sentimento de crise que se apresentava no município por meio de um novo “Projeto de Cidade Integrada” (CASTELLS e BORJA, 1996), dando início a sua inserção, e nesse sentido, também do país, no mercado mundial dos megaeventos, seja por meio das eleições perdidas em 1997 e 2004 para sediar os Jogos Olímpicos de 2004 e 2012, respectivamente, ou finalmente por intermédio das vitórias no ano 2000 para sediar os Jogos Pan Americanos em 2007, no ano 2007 para sediar a Copa do Mundo de 2014 e no ano 2009 para sediar a Olimpíada em 2016.

A utilização do plano estratégico como ferramenta para a produção da cidade global torna-se visível em vários documentos das gestões municipais, como pode ser constatado na

carta do prefeito Eduardo Paes no documento “Plano estratégico da prefeitura do Rio de Janeiro 2009 – 2012: Pós 2016 o Rio mais integrado e competitivo”:

O Rio de Janeiro tem demonstrado através de sua história uma incrível capacidade de se reinventar. Foi assim com a chegada da família real, com a ida da capital pra Brasília, e com as inúmeras reformas urbanas que modificaram a topografia da nossa cidade. O Aterro do Flamengo, a duplicação da Avenida Atlântica, o Túnel Rebouças, as Linhas Amarela e Vermelha são demonstrações exemplares da capacidade de autocrítica e de reengenharia da cidade. O Rio é responsável pela criação das marcas brasileiras mais conhecidas no mundo: Maracanã, Copacabana, Ipanema, Corcovado, Pão de Açúcar, Samba, Bossa Nova. Sem mencionar a marca Rio, abrigada no imaginário de pessoas no mundo inteiro, e que fala por si só. Ninguém discute a relevância cultural, econômica e histórica do Rio de Janeiro. Mas nós, que vivemos e fazemos esta cidade, precisamos questionar o presente e a realidade que nos cerca para novamente alimentar os sonhos de um futuro promissor. A expectativa de ser a capital da Copa 2014 e a conquista dos Jogos Olímpicos de 2016 estabelecem um momento oportuno para transformar esses sonhos em ideias, projetos, realizações. A Prefeitura, através do seu Plano Estratégico, propõe um caminho para alcançarmos esse objetivo. E convida a refletir o que somos, o que pretendemos e – mais importante – como podemos juntos, poder público e cidadãos, redesenhar nosso futuro. Não se trata de apresentar à sociedade apenas um documento. Queremos construir juntos os fundamentos de uma nova realidade no Rio de Janeiro. A Prefeitura não pretende apenas orientar e tomar decisões sobre políticas públicas, quer também recuperar seu papel de pensar a cidade, influenciando investimentos e inspirando em - presas e pessoas a pensar como agente de mudança. O Rio tem muitas qualidades e enormes desafios. Neste momento, temos diante de nós o dever de enfrentá-los de forma planejada. E a convicção de que podemos vencê-los. É hora de recuperar a maravilhosa ideia de cidade que queremos e podemos ser: o Rio mais integrado e competitivo. (RIO DE JANEIRO, 2009)

Vainer (2011, p.02) salientou que não parece haver dúvidas de que a realidade carioca atual é o “resultado de um processo lento, complexo, porém continuado, de constituição de um bloco hegemônico que tinha a oferecer à ‘cidade em crise’[...] um novo projeto, leia-se, um novo destino”.

Indiretamente, o governo federal também acenou com a sua contribuição para a produção de uma cidade carioca vendável, promovendo a estabilidade do país na economia internacional, conquistada a partir de 2003 com o governo do Partido dos Trabalhadores, que possuía como representante um “presidente do povo”, Luís Inácio “Lula” da Silva, que conferiu maior sustentação a imagem que se queria projetar do país no exterior (uma imagem de sucesso<sup>9</sup>) que resultou na inclusão do Brasil na agenda de importantes discussões internacionais, e conferiu prestígio para que o país disputasse como sede dos megaeventos mundiais com os países mais ricos e influentes do mundo (NUNES, 2013). Para o governo federal, em conformidade com o governo municipal do Rio de Janeiro, captar e receber esses

---

<sup>9</sup> A matéria do G1 de 2009 traz na manchete “Lula é o Cara” frase dita pelo então presidente dos Estados Unidos, Obama, em referência ao então presidente do Brasil. Para Obama, de acordo com a matéria, Lula é o político mais popular do mundo. Ver mais em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1070378-9356,00-LULA+E+O+CARA+DIZ+OBAMA+DURANTE+REUNIAO+DO+G+EM+LONDRES.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1070378-9356,00-LULA+E+O+CARA+DIZ+OBAMA+DURANTE+REUNIAO+DO+G+EM+LONDRES.html)>.

megaeventos significava, em um quadro de perspectivas políticas, obter investimentos públicos e privados, que resultariam em grandes oportunidades de notoriedade no cenário político nacional e global e também gerava expectativa de desenvolvimento.

Todo esse trabalho de reposicionamento da cidade carioca no cenário internacional para a captação dos megaeventos e sua inserção no circuito turístico transnacional, fez emergir a necessidade de reconstruir a sua imagem (que se tornara negativa por conta da violência), e que acabava por se estender ao país. O papel do governo estadual, nesse contexto, era o de garantir, por meio da segurança, a viabilidade do processo de inclusão da cidade carioca e (indiretamente) do Brasil no cenário global.

É possível analisar a adoção de ações e políticas públicas setoriais implementadas na cidade do Rio de Janeiro, pelas demais gestões da prefeitura (que seguiram as diretrizes de uma cidade empresarial adepta do plano estratégico) e principalmente do governo do estado que, após inúmeras iniciativas entorno da ideia de reconstruir a imagem da cidade por meio de ações de segurança, tais como a premiação faroeste<sup>10</sup> (1995), o GPAE<sup>11</sup> (2000), a Operação Rio Seguro<sup>12</sup> (2003), e as mega-operações<sup>13</sup> (a partir de 2007), iniciou um processo que se estende aos dias atuais que culminou nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), instrumento utilizado pelo estado, voltado quase que exclusivamente para a cidade carioca, para garantir a realização dos megaeventos.

A UPP, implementada pelo governo do estado do Rio de Janeiro em parceria com a prefeitura carioca (responsável pelo pagamento das gratificações dos policiais lotados nas áreas de UPP e também pela construção e reforma das instalações policiais em algumas favelas) e com governo federal (responsável pelo repasse de verba para o Estado para a contratação e formação de novos policiais e também pela disponibilização do exército para ocupar as favelas na fase de pré-implantação), deveria sanar os problemas de segurança, mais especificamente na cidade carioca, em razão da realização dos megaeventos, funcionando,

---

<sup>10</sup> Gratificação dada aos Policiais Militares que praticassem atos de bravura que, na maioria das vezes, estava relacionada à participação dos policiais premiados em ações que resultassem na morte de bandidos.

<sup>11</sup> O GPAE teria sido uma experiência negativa que preconizou a UPP nas favelas. Uma tentativa de policiamento com unidades permanentes nas favelas, cujo foco não estava na repressão ao tráfico de drogas, mas na intolerância da presença de armas.

<sup>12</sup> Operações policiais implementadas por Antony Garotinho, em 2003, que resultaram na morte de mais de 100 pessoas (supostos bandidos) em menos de 15 dias no cargo de secretário de segurança. O ano de 2003 registrou um número de 1.195 civis mortos em decorrência da ação policial, em face de 45 policiais mortos no mesmo período (RIBEIRO; DIAS; CARVALHO, 2008 p.7).

<sup>13</sup> Incurções policiais nas favelas utilizando um grande número de agentes da polícia militar estadual e/ou da polícia federal, além de ampla cobertura de meios de comunicação. Tais operações, segundo matéria do jornal O Globo (2007), foram justificadas pelas autoridades públicas como ações pacificadoras que resultariam na erradicação da força armada. No entanto, os autores Ribeiro, Dias e Carvalho (2008), ressaltam que essas incurções se traduziram em ações de alta letalidade por parte da polícia.

portanto, como mais um instrumento de um modelo de gestão de cidade “cidade-empresa”, para solucionar a “cidade em crise”.

A UPP foi, de fato, o maior produto das esferas de governo federal, estadual e municipal para garantir a regulação do social para que os megaeventos pudessem acontecer na cidade do Rio de Janeiro. Financiada também pela esfera privada para a produção de uma cidade global e competitiva, por meio da ideia de retomada do território por parte do Estado (VALENTE, 2016), para um “Rio seguro e desenvolvido”.

Na definição conceitual, persiste a associação entre as UPPs e o desenvolvimento local. Essa perspectiva trata a UPP como uma espécie de condição básica para o desenvolvimento das demais frentes de intervenção governamental para a gestão local dessas áreas da cidade [...] A mensagem [...] era que a segurança é a porta de entrada para a cidadania. (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012, p. 12)

Na era da globalização defende-se a articulação direta entre local e global e ignora-se a mediação nacional, a ideia de um projeto nacional de desenvolvimento. Essa tendência aumentou os riscos de uma fragmentação da nação e “até mesmo de uma competição entre os diversos blocos de capitais e de interesses regionais” (COÊLHO, 2017, p. 67). Nesse sentido, é possível perceber que o pensamento neoliberal incentivou mais uma modalidade ilusória de desenvolvimento, a do poder local, no Brasil, resultando a expansão da utopia da cidade-empresa-mercadoria, fruto das precárias políticas públicas de desenvolvimento (VAINER, 2000).

A ideia de retomada do território por parte do Estado trouxe consigo a questão da soberania. De acordo com Valente (2016), a insistência na imagem de cidade partida, apenas passível de ser unificada através de uma guerra declarada em territórios “dominados” pelo tráfico armado, é o *modus operandi* do regime disciplinar pretendido pelo Estado.

Se o regime disciplinar se caracteriza pelas técnicas de coerção que envolvem não só a vigilância, o controle da conduta e do comportamento dos indivíduos, mas também buscam formas de aperfeiçoá-los, colocá-los no lugar em que serão mais úteis, podemos observar que seus mecanismos estão presentes, por exemplo, nos projetos voltados para as crianças e jovens que visam conformá-los para o lazer adequado e o trabalho honesto como alternativa ao aliciamento pelo tráfico. Nesse sentido estão os projetos educacionais, culturais e de inserção social e profissional. As oportunidades para a juventude e iniciativas culturais, esportivas, e de lazer envolvem, por um lado, cursos ministrados por policiais, que ajudariam “na integração dos moradores com a polícia” – voltados especialmente para as crianças, esses cursos buscam alterar a imagem que estas têm sobre a PM, tornando, talvez, as futuras gerações mais dóceis em sua relação com a polícia. Por outro lado, a educação profissionalizante por meio dos cursos técnicos oferecidos busca difundir valores relacionados ao trabalho e ao empreendedorismo. Por mais valiosa que seja essa iniciativa, os cursos parecem estar limitados à ambição de formar quadros para categorias do subemprego formal, como se qualquer trabalho formalizado fosse melhor do que um informal. Temos, portanto, políticas de segurança pública *disciplinadoras* que buscam conformar uma juventude *dócil* e uma força de trabalho útil. (VALENTE, 2016, p. 104).

Assim, a corrida pela conquista do título de cidade olímpica se intensificou, ainda que tenham sido feitas inúmeras críticas aos legados do Pan americano de 2007, a ideia de cidade global e de sede de megaeventos ficava cada vez mais forte no imaginário também da população, culminando com a vitória em 2007 da candidatura para sediar a Copa do Mundo de 2014 e em 2009 para ser sede dos Jogos Olímpicos de 2016.

A imagem vendida da cidade para o mundo nas duas candidaturas foi a de mistura social, miscigenação e até a desigualdade, tão latente, era um fator positivo para a riqueza cultural. No entanto, para que esses elementos fossem, de fato, positivamente interpretados no cenário mundial, era preciso “regular” aqueles que permaneciam fora de ordem. E, nesse sentido, as favelas cariocas, que estariam na “zona espacial” de realização desses megaeventos, foram percebidas como o grande desafio a ser enquadrado nesta ordem global. A UPP foi o principal instrumento de projeção da cidade aos moldes globais, por meio do que Harvey (1996) chamou de empresarialismo urbano.

Processo em curso desde o final de 2008, quando finalmente a cidade carioca havia sido sagrada, em 2007, sede da Copa do Mundo de 2014 e figurava como forte concorrente aos Jogos olímpicos de 2016, a pacificação teve como principal ação as UPPs. Instaladas estrategicamente em algumas favelas da cidade, estas unidades fizeram parte dos preparativos do Rio de Janeiro “para desempenhar o papel de sede e cenário de megaeventos esportivos” (FERRAZ, 2012, p. 167) visando atender a conquista, a que o então presidente Lula se referiu: de cidade internacional, inserindo o município carioca e o país, definitivamente, no circuito global do capital internacional, e nessa perspectiva, mais especificamente, por meio do turismo.

É possível apontar, portanto, um plano que regeu todas as iniciativas municipais, estaduais e até federais no cenário político carioca desse período de candidaturas e pré-megaeventos que se estendeu por 20 anos (1996 – 2016): a produção de uma “cidade segura” e “global” que teve seu ápice de reconhecimento internacional político, com a captação e a realização dos megaeventos.

No entanto, ao focar na violência e na criminalidade como produtos advindos meramente de realidades tão desiguais e segregadas, como a brasileira de fato é, o governo desconsiderou que ambas são também fatores de segregação e desigualdade, e escolheu não considerar ainda, os muitos fatores que estão por de trás, tanto do crescimento, como da manutenção dos elevados índices de crime e violência na cidade, tais como: a urbanização não planejada, a exclusão social, a proliferação das armas de fogo e a expansão dos grupos de

tráfico armados, cultura de utilização da violência na resolução de conflitos e instituições pouco eficientes (CARBONARI; LIMA, 2016).

Essa realidade acabou resultando em um círculo vicioso cujos custos sociais e econômicos são demasiadamente altos e causam interferências diretas no potencial de crescimento e desenvolvimento da cidade e do país: apenas em 2014 o Brasil gastou aproximadamente 73 bilhões com segurança pública, sendo 65 bilhões gastos dos governos estaduais, 8 bilhões gastos da união (CARBONARI; LIMA, 2016) e 4,2 bilhões gastos pelos municípios, sendo as despesas com segurança pública as que mais crescem no país, no estado do Rio de Janeiro e na cidade.

A concretização desse plano justificou a movimentação de cifras altíssimas do capital nacional e internacional e das esferas de poder, para investimentos em segurança: em 2010 Eike Batista anunciou a injeção de R\$ 20 milhões anuais até a Copa do Mundo, nas UPPs<sup>14</sup>, assim como os gastos do governo do estado com as UPPs beiravam os R\$ 230 milhões no ano de 2011 com previsão de atingir os R\$ 720 milhões em 2014<sup>15</sup>.

Em virtude do plano de estruturação de uma cidade vendável ações relativas à infraestrutura urbana, turística e a um plano de marketing da cidade também foram implementadas. Em 2009, no primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes, por exemplo, difundiu-se a ideia de “legado” dos megaeventos como uma forma de justificar as intervenções urbanas na cidade. O plano estratégico (2009-2012) carioca já indicava como metas para tornar o Rio “capital do turismo” a necessidade de

promover o desenvolvimento da indústria do turismo, através de iniciativas como: plano de promoção e marketing da cidade; incluindo maior integração com agentes de viagens internacionais; promoção de uma agenda de eventos; apoio a melhoria e expansão da infraestrutura hoteleira; melhoria da infraestrutura turística (ex.: sinalização); promoção de cursos de capacitação e sistema de monitoramento do setor. (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2009, p. 82).

A previsão de investimentos no setor hoteleiro do Rio de Janeiro, apenas para os Jogos Olímpicos, foi de R\$1 bilhão de reais para a construção de cerca de 250 novos hotéis. Alfredo Lopes, então presidente da ABIH (Associação Brasileira de Indústria de Hotéis) destacou, para o portal de notícias EXAME, a relação do planejamento da cidade carioca com a captação de capital por meio de um discurso norteado pela ideia de segurança pública renovada, trazida com o advento das UPPs:

---

<sup>14</sup> O empresário Eike Batista anunciou em 2011 a injeção de R\$ 20 milhões anuais, por meio da empresa OGX, para financiar as UPPs, interrompendo em 2013 esse repasse <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/empresa-de-eike-interrompe-injecao-de-r-20-milhoes-em-upps-no-rio.html>>.

<sup>15</sup> Gasto com UPP no Rio ano da Copa será de 720 milhões <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/gasto-com-upps-do-rio-no-ano-da-copa-sera-de-r-720-milhoes-20111210.html>>.

mais que os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo de 2014, o determinante para que as grandes cadeias hoteleiras mundiais optassem por investir no Rio foi a política de segurança implantada pelo Governo regional em 2007, que resultou na pacificação de várias comunidades na cidade. (EXAME, 2013)

Deixando claro, ainda, sua posição a respeito do motivo da crise que o setor hoteleiro do Rio de Janeiro passou muito tempo, a insegurança, salientando que tudo mudou quando o governo do Estado começou a investir em segurança (nas UPPs), algo que afetava demasiadamente a imagem do Rio como destino turístico. De acordo com Lopes,

a ascensão do Brasil como uma das grandes economias emergentes, o surgimento de diferentes pólos econômicos na região e o rápido crescimento do turismo de negócios também atraíram investimentos hoteleiros.

“Após os mil quartos abertos em 2012, hoje estamos construindo 5 mil novas unidades, 6 mil estão em processo de desmobilização e começarão a ser construídas ainda neste ano e outras 5 mil estão em projeto de análise, além de 2,7 mil em projetos em consulta”, afirmou.

As grandes cadeias também foram atraídas pelos incentivos oferecidos pela Prefeitura de Rio ao setor. Além de autorizar a construção de hotéis em ruas que antes era proibida, a Prefeitura também ofereceu isenções fiscais, o que reduziu os custos de construção. (EXAME, 2013)

Redes como o Hilton e o Grand Mercure inauguraram hotéis na cidade especialmente para os megaeventos. Nessa mesma linha, o plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro também apontava entre as metas para a infraestrutura urbana promover, até o final de 2012:

a construção de 50 mil novas unidades de habitação de interesse social na cidade, através de parcerias com setor privado e outras esferas de governo. Reduzir em pelo menos 3,5% as áreas ocupadas por favelas na cidade [...] tendo como referência o ano de 2008 (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2009, p. 88).

Sobre a redução das áreas ocupadas por favelas na cidade e a construção de unidades habitacionais no Rio de Janeiro, apontadas como metas para um Rio mais integrado no planejamento estratégico, tem-se para o alcance desses objetivos, as remoções, que ocorreram ao longo da preparação da cidade carioca para receber os megaeventos:

A realização desses eventos tem implicado uma importante intervenção no espaço físico da cidade, alterando, sobremaneira, seus usos pelos diversos segmentos e classes sociais, além dos seus fluxos constituintes (de pessoas, mercadorias, serviços e capital), visando prepará-la para a realização desses megaeventos, utilizando-se, inclusive, de alterações significativas na legislação urbanística como um todo, sendo o exemplo principal dessa mudança legal a reavaliação e aprovação do novo Plano Diretor, que ocorreria em 2011. A configuração constituída a partir dessas intervenções significará um incremento considerável na conformação do “repertório da remoção” e, conseqüentemente, como se vem afirmando, na reformulação do “problema favela”. (MAGALHÃES, 2013, p. 98)

Em 2009, a Secretaria Municipal de Habitação publicou uma lista com 119 favelas que seriam removidas, em diversas regiões da cidade, até a realização dos megaeventos. Até 2010 a Prefeitura havia retirado cerca de quatro mil famílias das “áreas de risco” em 80 favelas, e cerca de 1071 famílias foram realocadas em unidades habitacionais do programa federal de

habitação Minha Casa, Minha Vida e, nesse mesmo ano, iniciou-se a realocação de moradores dessas favelas que, não por acaso, “estavam no traçado das obras preparatórias para os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo” (MAGALHÃES, 2013, p. 100), o que expõe a motivação para o repertório das remoções.

Dessa forma, o Rio de Janeiro contemporâneo pode ser considerado um símbolo do empresarialismo urbano, uma vez que tanto os governos quanto a administração urbana exerceram a função de fomentadores dos interesses do desenvolvimento capitalista: “Os adeptos do empresarialismo tendem a ver com otimismo a globalização e seus efeitos sobre as cidades” (VALENTE, 2016, p. 151).

Harvey (1996) conceituou o empresarialismo urbano como a constituição de redes e coligações que possuem o objetivo de promover o desenvolvimento econômico das cidades, por meio da atração de fontes de financiamento externas ao Estado, novas formas de investimentos diretos e/ou fontes geradoras de emprego, buscando tornar essas cidades mais atraentes para o mercado e o desenvolvimento capitalista.

A premissa implícita é a de que o que é bom para as empresas e faz a prosperidade econômica aumentar também acaba sendo bom para a população em geral. Desse ponto de vista, ao Estado local está reservado o papel de costurar “pactos” e “consensos” locais, ajudar a criar um bom “ambiente de negócios” e promover a imagem da cidade no país e no mundo. (SOUZA, 2006, p. 129).

Valente (2006) salienta que essa visão contemporânea de planejamento da cidade que privilegia o mercado, busca criar condições para o consumo e para o investimento lucrativo, recriando a imagem da cidade mais atrativa para vendê-la, dando mais importância a sua aparência do que as relações sociais existentes nela.

O planejamento estratégico e competitivo instalado na cidade é denominado por Vainer (2011) como “cidade de exceção”:

A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências “livres de burocracia e controle político” (VAINER, 2011, p. 10).

A realização dos megaeventos no Rio de Janeiro representou o ponto alto dessa idealização de “cidade integrada” e desse planejamento urbano aos moldes empresariais. Não por acaso o slogan utilizado pelo prefeito Eduardo Paes no primeiro mandato “Somos um Rio” e no segundo “Somando Forças”, 2009-2012 e 2013-2016 respectivamente, remetia a

integração da cidade e a perspectiva de que era preciso união para concretizar a realização de grandes conquistas, os megaeventos esportivos.

Nesse contexto e ritmo para tornar concreto o “sucesso” da realização dos megaeventos, a cidade do Rio de Janeiro, tal como analisou Vainer (2011), tornou-se uma verdadeira “cidade de exceção” onde, em nome da realização desses eventos, foi possível adotar medidas e estratégias completamente contraditórias a uma cidade verdadeiramente integrada<sup>16</sup>.

Todo o contexto exposto demonstra como foi configurada a ideia de cidade vendável para o capital, associada à realização dos megaeventos e ao reposicionamento do Rio como cidade mais segura e desenvolvida. O governo municipal tendo acenado, historicamente com a opção pelo plano estratégico em detrimento do diretor, o governo federal com aporte financeiro e com o fortalecimento político do país da cidade no cenário mundial e, finalmente o governo estadual com o projeto das UPPs (a “alternativa viável” que deveria garantir a ordem na cidade para a concretização dos planos de um Rio turístico globalmente reconhecido).

As UPPs tinham o objetivo político de regular os fora da ordem (que para os governos eram as favelas e seus moradores) em virtude do restabelecimento de uma sensação de segurança na cidade carioca, mas também havia o projeto baseado em parcerias público-privadas, de torná-las atrativos turísticos, principalmente àquelas com reconhecido potencial paisagístico (majoritariamente as localizadas na Zona Sul). Nessa imagem de cidade global, portanto, restava as favelas, que receberam uma UPP, a reconstrução de sua imagem como mais um produto possível de uma cidade vendável ao capital turístico transnacional.

## **1.2 O programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)**

As favelas fazem parte da paisagem da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com dados do censo do IBGE (2012)<sup>17</sup>, em 2010 existiam 868<sup>18</sup> favelas cariocas ou aglomerados subnormais (como são denominadas pelo censo) abrigando 1.443 milhão de habitantes, uma

---

<sup>16</sup>Dentre as várias discussões à cerca dos megaeventos, a mais recente é a compra de votos para fazer da cidade carioca a sede dos jogos olímpicos de 2016. A operação do Ministério Público brasileiro em conjunto com autoridades francesas “Unfair Play” revelou que houve compra de votos para os jogos “Rio 2016” e Tóquio 2020. Ver mais em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2017/09/investigacao-revela-compra-de-votos-para-o-rio-sediar-olimpiada.html>>.

<sup>17</sup> O censo do IBGE (2012) a partir de dados de 2010 desconsiderou de sua análise os conjuntos habitacionais favelizados por não os entender como aglomerados subnormais.

<sup>18</sup> Fato curioso é que no início de 2011, a Prefeitura do Rio de Janeiro contabilizava cerca de 1020 favelas na cidade. No entanto, em dezembro, do mesmo ano, a Prefeitura revisou os conceitos e cadastros existentes e o número de favelas caiu para 669, sendo 69 consideradas comunidades urbanizadas. O novo cadastro incorporou favelas a complexos, considerando-as como apenas uma (PORTAL ESTADÃO, 2011).

população residente que já abarcava 23% da população do município, sendo o Rio de Janeiro a maior população<sup>19</sup> em favelas do Brasil com 1.393.314 pessoas habitando em aglomerados subnormais.

Nesse contexto, de quase 900 favelas, que em 2008 o Estado rompeu com as inúmeras tentativas do passado e iniciou o programa de pacificação por meio da implantação das UPPs. Dessa maneira, com o objetivo de recuperar o controle dos territórios ocupados pelo tráfico, através do desarmamento dos traficantes, e visando a criação de condições para a “integração” social, política e econômica das favelas à cidade, principalmente por conta da aprovação da candidatura do Rio para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e da confirmação do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, quando a cidade passou a ser notícia na mídia internacional; resolver as questões relativas à violência no município virou uma prioridade, como confirma o estudo realizado pelo Banco Mundial (2013).

Assim, ainda em 2006, na gestão de Rosinha Garotinho no governo do estado, e de Cesar Maia na prefeitura, visando alçar o Rio ao patamar das grandes cidades globais, uma equipe, formada pela alta cúpula do governo do estado e do município, pelo setor de inteligência do governo federal e também por líderes do setor privado, iniciou uma discussão acerca das prováveis alternativas para o problema de segurança pública na cidade. Somente após um ano de estudos e pesquisas sobre gestões de segurança pública, inclusive a partir de exemplos de fora do país e já na gestão de Sergio Cabral no governo do estado, foi concluído que a primeira ação para a resolução do problema da violência deveria ser a retomada de territórios controlados pelo tráfico, seguida da instalação de unidades locais de polícia, as UPPs (BANCO MUNDIAL, 2013).

A partir de 2007, quando Cabral assumiu a gestão do Estado do Rio de Janeiro, sua prioridade absoluta já era o combate ao controle exercido pelo tráfico nas favelas (UPP, 2012). Assim surge a UPP, após décadas de experimentos de diferentes modelos institucionais de intervenção da polícia nesses territórios. Desde o início a expectativa era a de “pacificar” apenas 40 favelas, beneficiando, de fato, 38 favelas no estado, abrangendo cerca de 264 comunidades, com um efetivo de 9.543 policiais em uma área total de 9.446.047 m<sup>2</sup> de extensão, atingindo diretamente cerca de 1,5 milhão de pessoas (PORTAL UPP RJ, 2016). A Tabela 1 (a seguir) apresenta as UPPs instaladas por ordem cronológica e a região em que estão inseridas:

---

<sup>19</sup> Dados de 2010 referentes ao Censo IBGE (2012) sobre a população absoluta em favelas.

**Tabela 1: UPPs no Estado do Rio de Janeiro**

<b>UPP</b>	<b>Região</b>	<b>Data de implantação</b>
Santa Marta	Zona Sul	19/12/2008
Cidade de Deus	Zona Oeste	16/02/2009
Batan	Zona Oeste	18/02/2009
Chapéu Mangueira e Babilônia	Zona Sul	10/06/2009
Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	Zona Sul	23/12/2009
Ladeira dos Tabajaras e Cabritos	Zona Sul	14/01/2010
Morro da Providência	Centro	26/04/2010
Borel e Chácara do Céu	Zona Norte	07/06/2010
Formiga	Zona Norte	01/07/2010
Andaraí	Zona Norte	28/07/2010
Salgueiro	Zona Norte	17/09/2010
Turano	Zona Norte	30/10/2010
Macacos	Zona Norte	30/11/2010
Quieto, São João e Matriz	Zona Norte	31/01/2011
Fallet, Fogueteiro e Coroa	Centro	25/02/2011
Prazeres e Escondidinho	Zona Sul	25/02/2011
São Carlos, Mineira, Zinco e Querosene	Centro	17/05/2011
Mangueira	Zona Norte	03/11/2011
Vidigal e Chácara do Céu	Zona Sul	18/01/2012
Fazendinha	Zona Norte	18/04/2012
Nova Brasília	Zona Norte	18/04/2012
Morro do Adeus e Morro da Baiana	Zona Norte	11/05/2012
Alemão	Zona Norte	30/05/2012
Chatuba	Zona Norte	27/06/2012
Fé/Sereno	Zona Norte	27/06/2012
Vila Cruzeiro	Zona Norte	05/09/2012
Penha	Zona Norte	05/09/2012
Rocinha	Zona Sul	20/09/2012
Manguinhos	Zona Norte	18/01/2013
Jacarezinho	Zona Norte	18/01/2013
Barreira do Vasco e Tuiti	Zona Norte	22/05/2013
Caju	Zona Norte	22/05/2013
Arara/Mandela	Zona Norte	22/05/2013
Cerro-Corá	Zona Sul	25/07/2013
Lins	Zona Norte	16/01/2014
Camarista Meier	Zona Norte	16/01/2014
Mangueirinha	Baixada Fluminense	02/04/2014
Vila Kennedy	Zona Oeste	23/05/2014

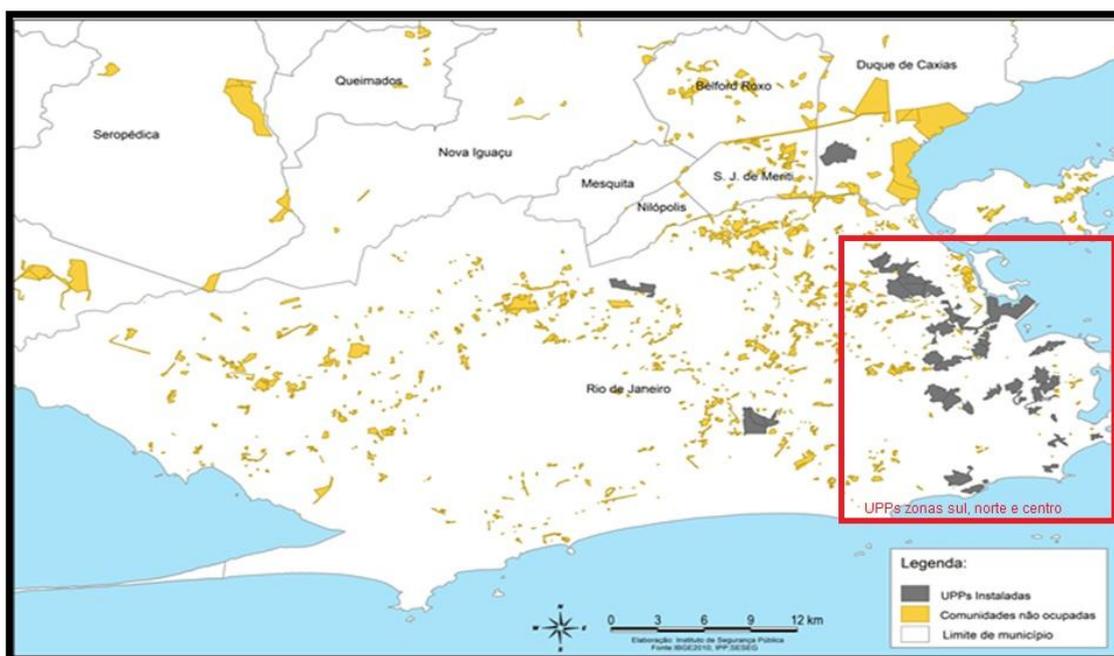
Fonte: Instituto de Segurança Pública e Portal UP RJ. 2015.

A partir da observação da Tabela 1, pode-se analisar a maior incidência das UPPs nas Zonas Norte e Sul da cidade do Rio de Janeiro (31 UPPs apenas nessas duas zonas da cidade), justamente nas áreas onde ocorreriam os megaeventos no município. Outro fator importante são as datas de implantação das unidades, que coincidem com a data de realização do primeiro grande evento esperado (a Copa do Mundo em 2014). Isso corrobora com a ideia de que as UPPs foram pensadas para a produção de uma “cidade segura”, a fim de garantir a execução dos megaeventos esportivos em 2014 e 2016 (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos,

respectivamente) e proporcionar a produção de uma cidade a ser vendida ao capital turístico global.

A Figura 1 apresenta a localização das favelas pacificadas no Estado Rio de Janeiro mostrando a concentração de UPPs nas Zonas Sul e Norte da cidade do Rio de Janeiro, e a Figura 2 destaca as áreas que mais sofreram interferências militares, intervenções urbanas, remoções, impacto ambiental, violações de trabalho, construção de equipamentos esportivos, ilustrando ainda, onde a polícia mais mata:

**Figura 1 – Mapa das UPPs Implementadas no Rio de Janeiro**



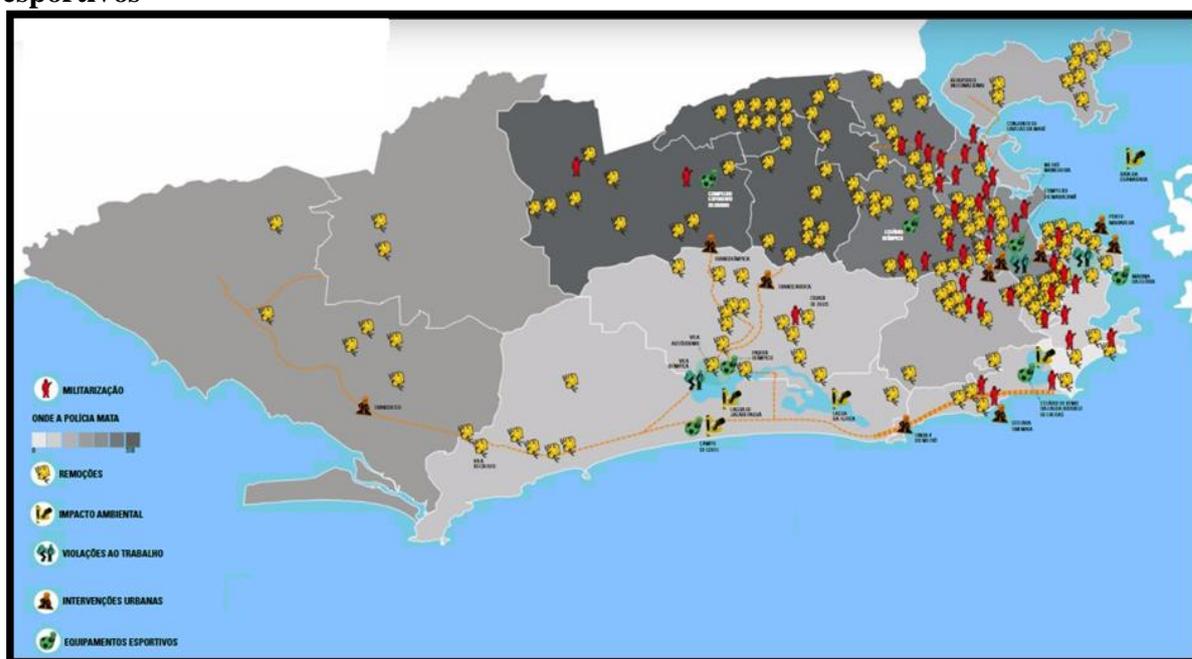
Fonte: Instituto de Segurança Pública (2015). Adaptado pela autora.

É possível constatar a concentração de UPPs nas zonas mais valorizadas da cidade. Destaque para as Zonas Sul (8 unidades) e Norte (23 unidades), em conjunto com o centro da cidade (3 UPPs), destacadas em vermelho no mapa. Na parte superior também pode ser observada a Baixada Fluminense, com apenas uma UPP implementada em Duque de Caxias e mais abaixo, a Zona Oeste, que contabiliza somente 3 unidades ao longo de seu extenso território.

Na Figura 1 e também na Figura 2 é possível observar, o que Teixeira (2010) indicou, a partir do cruzamento da localização das favelas que receberam uma UPP com os limites do município e a localização das favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: as áreas que apresentam maior IDH/Renda no município do Rio de Janeiro, ou são valorizadas turisticamente são as mesmas onde as Unidades foram concentradas. As outras unidades implantadas em áreas de menor interesse econômico e turístico são aquelas localizadas nas áreas estratégicas de

deslocamento na cidade do Rio de Janeiro, justamente aquelas inseridas nas principais vias de acesso ou no centro da cidade. Dessa forma, a concentração de áreas militarizadas se dá nas zonas Sul e Norte da cidade, as áreas removidas também se concentram nessas áreas e se espalham ao longo do anel olímpico, conforme se pode conferir na Figura 2.

**Figura 2 – Mapa Rio de Janeiro dos Jogos da Exclusão: militarização, remoções, impactos ambientais, violações ao trabalho, intervenções urbanas e equipamentos esportivos**



Fonte: Ibase (2016). Adaptado pela autora.

De acordo com o IBASE (2016), desde 2009, quando a cidade foi escolhida para sediar os Jogos Olímpicos até o ano de 2016, mais de 77 mil pessoas foram removidas de suas casas no Rio de Janeiro. A prova de que o projeto de cidade vendável era uma parceria entre prefeitura e Estado é que Eduardo Paes removeu inúmeras famílias utilizando argumentos que foram questionados, inclusive na justiça, como no caso da Vila Autódromo localizada na Barra da Tijuca, que em 2013 começou a ser desocupada pela prefeitura sob a argumentação de que a comunidade causava danos ambientais. No lugar da Vila seria implementado parte do projeto de construção do Parque Olímpico. Diante do processo de remoção que já se instaurava, diversas famílias resistiram e, em conjunto com a associação de moradores e com especialistas da UFRJ e UFF, que faziam parte do comitê olímpico, propuseram um novo projeto urbanístico para o local, o “Plano Popular da Vila Autódromo” orçado em 13,5 milhões, correspondendo a apenas 35% dos R\$ 38 milhões previstos pela Prefeitura para o reassentamento dos moradores da comunidade. Os moradores de Vila Autódromo

conquistaram, não só o direito de permanecer, como também um prêmio internacional de urbanismo pelo projeto apresentado como contraproposta à prefeitura carioca.

No entanto, a permanência das famílias pobres nos lugares de interesse para os megaeventos não foi uma regra. Ao contrário, as remoções se multiplicavam na cidade para a construção das vias expressas, que trariam mais mobilidade para os eventos e de equipamentos de lazer e esportivos, sem que houvesse uma discussão prévia com os moradores das áreas afetadas e sem que fossem consideradas alternativas:

Foi o maior processo de remoções da história do Rio. É uma política que utilizou os megaeventos como desculpa e que certamente usará novos argumentos para seguir no processo de expulsão das camadas mais pobres da população de áreas de interesse empresarial (IBASE, 2016)

Em continuidade a todo esse processo, a primeira UPP foi implementada, de fato, em 2008, no Santa Marta, mas somente em 2009, por meio do Decreto nº 41.650/09, publicado em 22 de janeiro, foi oficialmente dispostas as informações a cerca da criação das unidades:

**DECRETO Nº 41.650 DE 21 DE JANEIRO DE 2009**

**DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA - UPP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe os incisos I e VI do art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o art. 24, inciso VIII, do Decreto-Lei nº 220, de 13 de julho de 1975, e

**CONSIDERANDO** que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro necessita de uma tropa especializada e tecnicamente preparada e adaptada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

**DECRETA:**

**Art. 1º** - Fica criada, na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, subordinada ao Comando do Estado Maior, a Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

**Art. 2º** - O Secretário de Estado de Segurança editará ato disciplinando a execução das ações especiais de que trata o art. 1º deste Decreto e estabelecendo os requisitos necessários para a lotação de Policiais Militares na Unidade de Polícia Pacificadora - UPP.

**Art. 3º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 4).

Em março de 2010, por meio da portaria 0337, publicada por ato do comandante geral da PMERJ foi aprovado o regimento interno do comando de polícia pacificadora e apenas em janeiro de 2011 foi publicado em D.O as disposições sobre os objetivos, implantação, a padronização, organização e funcionamento das UPPs, por meio do Decreto-Lei nº 42.787/11, que pode ser observado adiante:

**DECRETO Nº 42.787 DE 06 DE JANEIRO DE 2011**

**DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO, ESTRUTURA, ATUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o que consta na CI SSPIO/SESEG/Nº 2967/0005/2010, **CONSIDERANDO**:

- a necessidade de regulamentar a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) visando dotá-las de estruturas e procedimentos padronizados para o desenvolvimento de suas atividades, conforme estabelece o Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009; e - as demandas atuais e futuras dos órgãos estatais no campo da segurança pública, em razão do constante processo evolutivo não só da sociedade fluminense e de seus aspectos sociais correlatos, mas do próprio fenômeno criminal em si, gerando a necessidade de se estabelecer uma rotina de avaliação periódica de suas atividades.

**DECRETA:**

**Art. 1º** - As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.

§ 1º - São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.

§ 2º - São objetivos das UPP:

- a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico. (RIO DE JANEIRO, 2011, p.2)

Este decreto também delimitou as etapas a serem seguidas para a instalação de uma UPP: Intervenção Tática, Estabilização, Implantação e Avaliação, e Monitoramento. E, para garantir o cumprimento dessas etapas, previu, em seu Artigo 3º, a criação da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) cuja missão seria orientar as ações e o plano de implementação das UPPs:

**Art. 3º** - O atual Comando de Policiamento Comunitário<sup>20</sup> (CPCo) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro passa a denominar-se Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP, com as seguintes atribuições:

- I - coordenar, controlar e preparar doutrinária e operacionalmente as UPP;
- II - planejar a implantação de novas UPP;

---

<sup>20</sup>Skolnick e Bayley (2000, p. 19) indicam como normas do policiamento comunitário: Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais; Aumentar a responsabilização das comunidades locais; e descentralizar o comando.

**III** - estabelecer diretrizes norteadoras objetivando a padronização dos procedimentos policiais militares nas UPP, com foco nos seus objetivos táticos e estratégicos.

**§ 1º** - O Coordenador-Geral da CPP subordina-se diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar e deverá realizar as articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador do Estado, visando melhor atender as demandas por segurança pública das comunidades contempladas, no intuito de propiciar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos locais. [...]

O artigo estabelece ainda, por meio dos parágrafos segundo, terceiro e quarto, as gratificações de encargos especiais dos coordenadores, subcoordenadores, assessores e chefes de subseção da CPP. O artigo 5º estabelece o critério de classificação de cada UPP, importante para a definição do valor do aporte financeiro a ser realizado e das gratificações recebidas pelos oficiais:

**Art. 5º** - As UPP serão classificadas de acordo com o efetivo de policiais previsto para a sua área de atuação e terão estrutura compatível para o exercício de suas atribuições.

**§ 1º** - A classificação das UPP se dará da seguinte forma:

**I** - As UPP serão classificadas como classe “A”, quando o seu efetivo previsto for superior a 400 (quatrocentos) policiais militares.

**a)** O Comando das UPP classe “A” deverá ser, preferencialmente, de Oficial no posto de Major.

**b)** Os Comandantes das UPP classe “A” farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais).

**II** - As UPP serão classificadas como de classe “B” quando o seu efetivo previsto for no máximo de 400 (quatrocentos) policiais militares.

**a)** O Comando das UPP classe “B” deverá ser exercido, preferencialmente, por Oficial no posto de Capitão.

**b)** Os Comandantes das UPP classe “B” farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

**III** - O Subcomando de UPP, tanto a de classe “A”, quanto a de classe “B”, deverá ser exercido, preferencialmente, por Oficial nos postos de 1º ou 2º Tenente. **a)** Os Subcomandantes de UPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 750,00 (setecentos cinquenta reais).

**§ 2º** - O efetivo mínimo previsto de uma UPP não poderá ser inferior a 100 (cem) policiais militares, salvo em condições especiais julgadas pelo Secretário de Estado de Segurança. (RIO DE JANEIRO, 2011, p.2)

O artigo 6º do mesmo decreto formaliza a gratificação financeira e auxílios do efetivo policial nas UPPs e indica o perfil desejado de formação dos policiais:

**Art. 6º** - Todos os policiais militares lotados e em efetivo exercício nas UPP farão jus à percepção de gratificação de encargos especiais no valor R\$ 500,00 (quinhentos reais), podendo ser celebrado convênio pelo Estado para tal fim.

**§ 1º** - Os policiais militares a que se refere o caput deste artigo farão jus, também, a auxílio transporte e serão desarranchados, nos termos da legislação em vigor.

§ 2º - Os policiais militares classificados nas unidades de polícia pacificadora deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária, e os soldados deverão, obrigatoriamente, ser policiais militares recém formados.

Por fim, o artigo 10 estabeleceu o Instituto de Segurança Pública (ISP) como o responsável por realizar o monitoramento semestral das atividades da UPP, devendo também ser o responsável por apontar os indicadores consolidados das incidências criminais nas áreas de UPP e publicá-los em meio eletrônico (RIO DE JANEIRO, 2011).

É importante observar que tanto a formalização da UPP, quanto aos demais processos de organização, foram ocorrendo após a implantação do projeto e da política de pacificação, ou seja, quando tudo já funcionava. E, ainda que o registro documental do que deveria ser a política não fosse capaz de garantir que o processo de pacificação se desenvolvesse tal qual assegurava o discurso institucional de integração das favelas (FRANCO, 2014) a falta de planejamento e organização demonstrada na execução dessa política pública pode ser um indicativo de que as UPPs não foram planejadas objetivamente para proporcionar melhores condições de vida nas favelas por meio da segurança de seus habitantes, e sim para assegurar a militarização e a retomada desses territórios. No site UPP RJ fica claro o grau de importância: “O objetivo da polícia pacificadora é retomar territórios antes dominados por grupos criminosos ostensivamente armados e estabelecer o Estado Democrático de Direito”. Devolver à população local a paz e a tranquilidade são apontados no texto como fatores secundários atrelados tão somente ao fim do *status* de “guerra” existente no Estado do Rio de Janeiro.

A própria oscilação entre definições como policiamento comunitário e de proximidade<sup>21</sup> evidencia certa indefinição acerca das UPPs no que diz respeito à sua formulação como programa ou política. A inexistência de um programa com definições e metas claras (o que não é resolvido pelo decreto que as regulamenta) é outro fator [...] (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012, p. 13).

Não há, por parte das UPPs, por exemplo, definição acerca das etapas a se cumprir para consolidar o policiamento comunitário ou de proximidade. Assim, a ideia de policiamento comunitário está muito mais atrelada a um imaginário ou a uma teoria de projeto do que a prática e experiência nas favelas. Não foram traçados também todos os passos da política de segurança após a instalação da UPP. O que foi comumente tratado como passo seguinte à inauguração de uma UPP foi a implantação de outras UPPs, que se difundiram e

---

<sup>21</sup> Em vários momentos a UPP é definida ora como polícia de comunitária, ora como de proximidade. No próprio site da UPP RJ fica claro que há distinções entre os conceitos, sendo a polícia de proximidade um conceito de polícia que pode ir além da comunitária por estabelecer uma parceria, não apenas com a população, mas também com instituições, pautando-se no diálogo personalizado para cada território.

foram sendo multiplicadas sem que houvesse a produção de estudos e análises sistemáticas das já implementadas (RODRIGUES e SIQUEIRA, 2012). Dessa maneira, da implantação da unidade de polícia na favela até hoje, o sucesso ou o fracasso de cada uma esteve atrelado muito mais a competência, “boa vontade” e orientação político-ideológica de cada comandante do que, de fato, de um planejamento a ser seguido.

Rodrigues e Siqueira defenderam que “as UPPs não são um programa ou modelo de programa ou policiamento, tampouco de segurança pública” (Rodrigues e Siqueira, 2012, p. 13), para eles as unidades são um conjunto de experiências de policiamento, um experimento, sendo uma falha do discurso institucional em defini-las como modelo ou algo consolidado que resultassem em uma guinada ou salvação das favelas. Os autores consideram desta forma, que as UPPs não correspondem ao discurso oficial, sendo, portanto, uma farsa.

Assim como Rodrigues e Siqueira (2012) este trabalho também está alinhado com a ideia das UPPs como uma farsa. No entanto, parte-se aqui do princípio de que a UPP é sim um modelo ou programa, e até mesmo uma política de segurança. A perspectiva adotada é de que a aparência experimental e “atrapalhada” de como as UPPs foram implementadas é proposital e visou resultar no que de fato resultou: no controle das populações faveladas para garantir os grandes eventos da cidade.

Sobre as UPPs e a política de pacificação, Franco analisa que mesmo as políticas sociais que foram implementadas nas favelas, tiveram menor capilaridade que a militarização com seu papel regulador “responsável pela ordem nas favelas” (FRANCO, 2014, p. 57). Até mesmo as ações ou políticas sociais desenvolvidas nesses territórios ficaram sob o julgo da polícia, o que para Fleury (2012) pode ser entendido como a militarização do social.

Portanto, tem-se que o Estado, mesmo que sob um novo discurso, continuou e continua a praticar uma política de predomínio dos interesses de uma classe dominante em detrimento dos mais pobres que visou à produção de um Rio global, por meio da valorização, principalmente, da Zona Sul, e da produção de um circuito turístico para a circulação do capital internacional nos megaeventos, o que retrata as “disputas existentes na sociedade” (FRANCO, 2014, p. 65).

Nesse sentido, Franco (2014) entende que a real intenção do governo do estado com as UPPs era a de produzir uma fórmula de favela para garantir algum nível de controle sobre esses territórios, tendo em vista a pressão exercida para realização dos megaeventos. Prova disso é que menos de 10% das favelas do Rio de Janeiro receberam uma UPP, e as que receberam continuaram a conviver com o tráfico de drogas (mesmo que com menor poder bélico).

Nem mesmo o protagonismo comunitário foi respeitado. Apesar de institucionalmente o discurso ter previsto uma política de escuta aos moradores e líderes comunitários e de consultas acerca dos rumos dados a gestão dos territórios, dando a entender que uma verdadeira gestão social pudesse ser praticada, o que aconteceu na prática, foi que até mesmo os encontros rotineiros (cafés comunitários ou reuniões mensais) organizados pelos comandantes, de algumas UPPs, estavam distantes de significar diálogos e deliberações coletivas. Mais pareciam reuniões comunicativas a respeito do trabalho da UPP, agindo também como uma espécie de nova associação de moradores onde o policial é o novo presidente que teve e ainda tem a função anotar as demandas populares a cerca dos serviços públicos e buscar resolver problemas que estão longe de serem de sua alçada. O então secretário José Mariano Beltrame confirmou esse perfil de gerenciamento da polícia nas favelas em entrevista ao portal O Globo:

Nesses lugares, a PM, através do capitão (comandante da UPP), se torna a presença física do Estado, 24 horas por dia. As pessoas vão lá no capitão reclamar do puxadinho, da van clandestina, do piloto de moto que faz transporte e não tem capacete. Isso desgasta o capitão, porque eles vão lá cobrar coisas que não são da competência da polícia. (PORTAL O GLOBO, 2011)

Isso ocorre, segundo Rodrigues e Siqueira (2012), porque com a queda de domínio do tráfico, com o não preenchimento imediato do território com oportunidades, serviços e ofertas de qualidade, e com a indefinição de regras formais, cria-se uma lacuna de poder. A associação entre o poder político e a arma ainda é o visto como a fonte mais imediata de poder e, esses componentes juntos implicam na percepção do papel da polícia como novo administrador local, substituindo o poder antes atribuído ao tráfico. “O resultado dessa indefinição de papéis é o excesso de atribuições. Isso representa o aspecto fundamental da proximidade entre o poder do tráfico e o poder da polícia” (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012, p. 45).

Destarte, para além do atendimento de inúmeras demandas inerentes ao trabalho policial, ficou a cargo da UPP a regulação e regulamentação de alguns dos serviços prestados nas favelas. Isso porque, as UPPs foram alçadas a referência de poder para a resolução de problemas diversos como o abastecimento de água, energia, autorização de bailes funk e pela circulação do moto-taxi. A situação do moto-taxi, por exemplo, é emblemática para entender a posição de controle exercida pela polícia: embora seja um serviço ilegal, os comandos das UPPs autorizam a prática e, mesmo entendendo ser esse um serviço essencial para a locomoção nas favelas, é importante perceber, como a UPP funciona na favela, como uma

espécie de poder paralelo com o poder de autorizar e desautorizar práticas e serviços, até mesmo, ilegais.

O risco de se atribuir poder a uma instituição ou um comandante reside justamente na possibilidade deliberada de poder infringir o “legal”. No caso do baile funk o posicionamento da maioria dos comandos de unidades nas favelas é o da proibição, sem que haja consensos e conversas e, ainda que, em alguns casos, todas as regras legais sejam cumpridas. Rodrigues e Siqueira (2012) apontam que o policial na prática tem muito poder, esse é um grande problema que se transfere do tráfico para a polícia. Na maioria das vezes o comandante é a última e única instância.

Todas essas informações ajudam a compreender que o projeto de pacificação das favelas cariocas faz parte de um plano maior que visou à produção de uma “cidade segura”, de uma cidade global que acompanhasse a tendência mundial das grandes cidades inseridas no circuito do capital de negócios e do turismo internacional, em detrimento de oferecer melhores condições de vida à população das favelas. Isso fica claro quando se percebe que o peso do social foi incipiente se comparado ao da militarização: na Maré, última favela a ser militarizada para receber uma UPP (deveria receber quatro unidades de polícia até o final de 2016, o que não se concretizou), os investimentos recebidos de programas sociais, em 2015, eram pouco mais da metade dos gastos federais com a ocupação militar<sup>22</sup>.

Outra questão a ser levantada é que as UPPs, com o discurso de integração, promoveram a abertura das favelas para o restante da cidade, mas não promoveram da mesma forma o acesso dos moradores das favelas aos bairros dos arredores (os morros, principalmente os da Zona Sul passaram a ser visitados cotidianamente por turistas e pela classe média do Rio de Janeiro, mas o restante da cidade continuou perpetuando dinâmicas exclusivas para a população das favelas, a começar pelos altos preços praticados no comércio dos bairros nobres).

Até que fosse inaugurado um programa de governo voltado ao planejamento e formulação de políticas sociais nas favelas que haviam recebido as unidades de polícia, as UPPs continuavam a ser associadas ao desenvolvimento local e como pré-condição para a cidadania, mas tornava-se cada vez mais aparente que a maior preocupação dos gestores públicos e dos agentes privados que demonstravam interesse em investir no setor social era fazer da favela um território mais acessível e interessante para o restante da cidade:

---

<sup>22</sup> Ler mais em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/estadao-rio/na-mare-ocupacao-militar-custou-o-dobro-dos-gastos-sociais-nos-ultimos-seis-anos/>>.

Ainda que se baseiem na possibilidade de integração entre favela e outras áreas da cidade, o acesso à cidade, para fora dos limites que circunscrevem as UPPs, é relativo.

Situadas em bairros de classe média do Rio de Janeiro, essas favelas estão cercadas por serviços e comércios voltados para camadas socioeconômicas que não as incluem (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012, p. 20).

Foi por conta de inúmeras críticas em relação à ausência do social na política de pacificação e também a inexistente integração da cidade às favelas que, em 2010, o governo do Estado cria, por meio da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, o programa UPP Social. Nesse sentido, a ideia era que o poder público juntasse, às atividades da UPP, a entrada da UPP Social, na tentativa de dar corpo social ao processo de “integração”. Casos, como o do Alemão e da Maré, onde a UPP Social foi implantada antes da UPP, são emblemáticos para entender a urgência em apontar respostas que emergiam da sociedade, principalmente das favelas.

Com o Estado munindo-se de um braço social incorporado ao processo de pacificação, por meio da UPP Social, muitas são as razões para que esse programa, sua implementação e desenvolvimento, sejam analisados. Permeado pelo discurso de seu fundador de que este seria um programa que pautaria políticas públicas emancipatórias, a UPP Social acabou por deixar abertas as expectativas criadas em torno de sua atuação nas favelas e também por elevar as expectativas de sua própria equipe de composição, que esperou, durante algum tempo, que o programa se consolidasse na função de subsidiar a construção de políticas públicas sociais para as favelas.

No próximo capítulo buscar-se-á descrever o programa UPP Social desde sua gênese, objetivos e fases, até a formulação do plano de atuação institucional e do planejamento para a atuação nas favelas pacificadas da cidade do Rio de Janeiro.

## CAPITULO II

### **A UPP Social do papel: Planos institucionais e planejamento para a atuação do programa nas favelas cariocas “pacificadas”**

Conforme abordado no capítulo anterior, o Estado, por meio da implementação da UPP, não tinha a intenção de se comprometer, de fato, com a integração e a melhoria da qualidade de vida dos moradores das favelas cariocas, sendo o objetivo maior a produção da cidade do Rio de Janeiro para receber os megaeventos e o aporte financeiro de capital turístico transnacional, entre outros.

Assim, em 2008, quando a Secretaria de Segurança do Estado do Rio e Janeiro deu início as Unidades de Polícia Pacificadora, existia o desejo de que elas funcionassem como um instrumento do Estado para restabelecer a ordem e a segurança em territórios centrais entendidos por esse mesmo Estado como marginalizados, em relação à cidade, e violentos que “emperravam” os planos de alçar a cidade no cenário dos grandes eventos, projetos e do aporte financeiro transnacional, por serem apresentados como obstáculos sociais para o desenvolvimento da cidade.

A UPP fora apresentada, portanto, como uma proposta na contramão das várias iniciativas públicas implementadas no sentido de conter a violência, principalmente por conta de um discurso integrador que foi amplamente difundido antes e durante a sua implantação, gerando expectativas de que seria uma política pública que resultaria em desenvolvimento territorial e que traria benefícios aos moradores de favela. Foi nesse contexto, ao longo das várias unidades de polícia instaladas em inúmeras favelas, que as diversas lacunas dos serviços prestados pelo estado ficaram ainda mais aparentes, principalmente no que se refere aos problemas cotidianos locais (descarte de lixo, regulação de transporte, sobreposição de serviços e eventos), estruturais (vazamento de esgoto e água e calçamento danificado) e sociais (incentivo à projetos, parcerias para realização de eventos e recuperação de espaços, dentre outros); o que permanecia por colaborar com a manutenção da marginalidade desses espaços.

Assim, a UPP Social foi lançada pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Diretos Humanos em 2010, pensada como uma forma de articular ações sociais ao programa de segurança que não havia conseguido garantir a integração sugerida no processo de implantação das UPPs. Nesse sentido, o programa UPP Social teria como objetivo central preencher as lacunas dos serviços públicos historicamente negligenciados e/ou prestados sem qualidade e, ainda, o de promover e coordenar ações sociais, culturais e ambientais visando

produzir, nas favelas em que as UPPs estavam presentes, um modelo de gestão de programas sociais com função, de fato, integradora, a partir da gestão local desses espaços (HENRIQUES e RAMOS, 2011).

Neste capítulo será apresentado o outro pilar do projeto de pacificação das favelas: o programa UPP Social, analisando os motivos, circunstâncias e o contexto político de seu surgimento e desenvolvimento, perpassando o seu planejamento de atuação nas favelas cariocas e o seu projeto geral institucional.

## **2.1 A gênese do programa UPP Social**

O projeto de pacificação, implementado em algumas favelas cariocas, seguiu ao menos três grandes fases: as incursões policiais que resultavam na ocupação sumária da favela pela polícia, a instalação de uma UPP, e finalmente a entrada da UPP Social, “o braço do desenvolvimento social do projeto, que busca coordenar os serviços sociais nessas áreas e integrar as favelas ao restante dos territórios” (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 38).

O programa UPP Social foi lançado em agosto de 2010, pela Secretaria do Estado de Assistência Social e Direitos Humanos<sup>23</sup> (SEASDH), cerca de dois anos após a inauguração da primeira UPP. De acordo com o Banco Mundial (2013) a iniciativa surgiu pelo reconhecimento de que a UPP poderia possibilitar segurança e também pela observação de que unicamente a pacificação não iria garantir condições sociais, políticas e econômicas para melhorar a qualidade de vida da população das favelas. O próprio, então secretário estadual de segurança, Beltrame, declarou por vezes, em entrevista, que nada sobrevive apenas com segurança, e que não seria um policial armado na favela a garantia de que as coisas funcionassem<sup>24</sup>.

A criação do programa UPP Social foi também uma forma do então secretário de assistência social e direitos humanos do estado, Ricardo Henriques, responder as demandas por iniciativas que fossem além da segurança, conforme analisaram Misse e Alvim (2012) e ainda a provocação de Beltrame. Assim, o advento da UPP Social, segundo a ideia de Henriques, estava atrelado à implementação de um programa aos moldes de uma gestão social de atuação circunscrita às favelas pacificadas, tendo enquanto prática realizar a escuta aos

---

<sup>23</sup> Compuseram a equipe de concepção do programa: 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, Silvia Ramos e Teresa Consentino e Ricardo Henriques (então secretário de Assistência Social e Direitos Humanos). A equipe do programa foi coordenada por Tiago Borba e Daniela Motchi.

<sup>24</sup> Ler mais sobre esse assunto em <<http://oglobo.globo.com/rio/beltrame-quer-prensa-em-investimentos-sociais-pos-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-2764060#ixzz4euHE8m00>>.

moradores locais em relação aos serviços públicos estatais prestados, objetivando torná-los compatíveis aos existentes na cidade, e dessa forma promovendo a integração desses territórios aos da cidade (MISSE e ALVIM, 2012).

Na concepção do economista Ricardo Henriques, a militarização das favelas deveria ser apenas o ponto inicial de um processo que visasse à construção de um conjunto de ações interligadas e baseadas em três eixos prioritários: a regulação do espaço público, em especial o da favela, de maneira pactuada entre Estado, instituições locais e moradores; a oferta de serviços e equipamentos urbanos nas favelas; e a formulação de um projeto integrado de desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental a fim de garantir a integração, de fato, da favela à cidade.

Assim, a ideia de Henriques na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) no estado, e que fundamentou a idealização da UPP Social, era a de que o programa pudesse contribuir para que, progressivamente, a UPP deixasse de exercer a função de polícia nas favelas, para serem transformadas em Unidades de Política Pública local. Nesse caso, a polícia poderia dar lugar aos especialistas em desenvolvimento social, voltando a cumprir o seu papel institucional de garantir a segurança dos moradores das favelas. Essa população passaria a tomar consciência de seus direitos, assumindo maneira própria de regular o espaço, exercendo um protagonismo que acabaria por inibir a volta do controle do tráfico<sup>25</sup>.

Para tanto, a SEASDH, por meio do programa UPP Social, em parceria com a UERJ, organizou um edital público<sup>26</sup>, ainda em 2010, com 60 vagas imediatas (20 de gestores e 40 de assistentes) para a seleção do corpo da equipe que deveria compor a Gestão Territorial do programa nas favelas. O edital objetivou também a formação de cadastro de reserva para a ocupação das futuras vagas que surgiriam à medida que mais favelas fossem pacificadas. Os candidatos a assistentes deveriam ser graduados e os candidatos as 20 vagas de gestores deveriam ser mestres, doutorandos ou doutores, todas as formações nas áreas de ciências sociais ou humanas, para atuar nas 13 favelas que já possuíam uma UPP: Santa Marta, Babilônia e Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, Tabajaras e Cabritos, Borel, Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano, Cidade de Deus, Batan, e Providência.

Pouco tempo após essa seleção o idealizador do programa na esfera estadual, deixa, por questões políticas, a SEASDH. No entanto, logo após a sua saída do estado, Henriques assume a presidência do Instituto Pereira Passos, o IPP, e leva consigo o projeto UPP Social

---

<sup>25</sup> Ler mais em: <<https://oglobo.globo.com/rio/so-uma-nova-upp-social-salvara-upp-12032455>>.

<sup>26</sup> Edital Complementar da Seleção Pública – UPP Social 2010 nº 001/CEPUERJ/2010.

(o projeto integrado de desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental que tinha por finalidade garantir a integração das favelas à cidade). Nesse curto espaço de tempo a UPP Social ressurgiu, em 4 de janeiro de 2011, sob a direção da prefeitura, comandada pelo IPP e seu novo presidente.

Quando Henriques sai da SEASDH e vai para a prefeitura leva, não apenas a ideia e o nome do programa, mas também parte da equipe gestora que trabalhava com ele para o IPP. Nesse momento, uma grande tensão se forma entre o programa UPP Social no âmbito estadual (que permanece mesmo com a saída de Henriques) e a nova UPP Social da prefeitura, apelidada pelo estado como “UPP Social Carioca”. As equipes da UPP Social do estado mantinham-se nos territórios de favelas, mesmo com a chegada das equipes da UPP Social Carioca.

Por algum tempo houve certa confusão de identidade entre os próprios integrantes do programa estadual, que já não sabiam mais que rumos seguir. Ainda em 2011 a UPP Social do estado passaria a se chamar “Territórios da Paz”, restando uma única UPP Social, a da prefeitura do Rio de Janeiro. Enquanto o programa Territórios da Paz, coordenado por Daniel Misse, buscava a gestão social das favelas por meio da integração comunitária e formação de uma rede de atores locais, com a finalidade de organizar projetos e melhorar a relação dos moradores entre si, propondo a criação de “Núcleos de Prevenção da Violência e Promoção da Segurança”, baseados na ideia de mediação policial de conflitos comunitários nas favelas localizadas na cidade do Rio de Janeiro. A UPP Social, na prefeitura, coordenada por Tiago Borba, ganhava outro objetivo ao direcionar sua missão à coordenação de vários serviços e projetos da prefeitura nas favelas cariocas pacificadas, estando focada na produção de diagnósticos e dados reais para a orientação de ações e políticas públicas a serem implementadas nesses espaços.

É relevante para o entendimento desse trabalho, analisar, no entanto, porque um programa pautado para dar suporte ao projeto do estado das UPPs (HENRIQUES, 2011) e, portanto, lançado pelo governo do estado na Secretaria de Assistência Social Direitos Humanos, foi realocado de súbito na prefeitura. Ex-gerente da Gestão Territorial (GT) do programa, explica que essa mudança, embora tenha sido contextualizada como algo desejado, foi forçada. Isso porque:

o cargo dele já era muito solicitado, sobretudo pelo Partido dos Trabalhadores [...] o governador garantiu pessoalmente que o Ricardo iria ficar na secretaria, e no dia seguinte ele foi exonerado. Então quando ele sai exonerado desse lugar, um cara competente, com grande conhecimento, e a prefeitura o convoca, a primeira coisa que ele pensa como projeto para levar para o Instituto Pereira Passos que é o instituto que trata os dados da cidade, que na verdade não se coordenava muito com

o nosso projeto, foi a UPP Social, o filho mais legal que ele tinha (ex-gerente da GT, em entrevista concedida em 26/07/2017).

No entanto, o ex-gerente da GT salienta que na prefeitura estava a maior parte dos serviços que o programa objetivava implantar nas favelas, já que era da alçada municipal, e teria de buscar essa articulação, ele relata que o próprio Ricardo Henriques julgou ter “caído para cima” quando foi exonerado da SEASDH e foi chamado para a prefeitura, mantendo o mesmo escopo de trabalho:

A segurança já estava com a UPP e a única outra coisa que competia ao estado, praticamente, era a água. O programa manteve o mesmo escopo, foi apenas dada uma aprimorada coma galera que veio com ele, o Tiago (Borba) e uma galera que veio da secretaria (ex-gerente da GT em entrevista concedida em 26/07/2017).

Nesse sentido, Carbonari e Lima (2016) analisa a crescente inserção dos governos locais na temática da segurança pública, mesmo que ainda estejam distante da compreensão desse conceito como algo amplo e integrado a segurança cidadã (que associa segurança pública com os direitos e a cidadania). Mas é sob esse aspecto que alguns começam a se aventurar em práticas de segurança como política pública, para além da lógica da repressão.

Essa mudança de paradigma vem fundamentada em uma série de marcos internacionais que têm ajudado a ampliar o conceito de segurança. Diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) ajudaram a reconhecer formalmente que políticas de redução da violência não poderiam estar baseadas apenas no sistema de justiça criminal. Com base em estudos de diversos países o Guia de Prevenção do Crime elaborado pela UNODC (2010) aponta para uma série de abordagens preventivas que, se combinadas, comporiam as estratégias mais efetivas de prevenção. São elas: a prevenção por meio do desenvolvimento social, a prevenção com base comunitária, a prevenção situacional, e a reinserção social (que também é uma estratégia de prevenção social). (CARBONARI; LIMA, 2016, p.98)

A UPP Social, na prefeitura foi uma dessas iniciativas e chegou ao município, justamente por conta de sua autonomia política e orçamentária para desenvolver políticas públicas direcionadas e por estar mais próximo à população, o que deixa o governo municipal em uma posição privilegiada para envolver os cidadãos no planejamento de políticas públicas e, nesse sentido da segurança, tendo a possibilidade de ouvir e dar protagonismo aos grupos mais vulneráveis. (CARBONARI; LIMA, 2016).

Dessa forma, ex-gerente da GT complementa que embora tenha mantido o mesmo escopo de quando pertencia ao estado, o programa ganhou outro contorno com a chegada da ONU, que deu sustentação e diretriz a alocação dos recursos e auxiliou na criação de uma rotina de contratação, além de chancelar o programa com o *know-how* acumulado em programas e projetos de cunho social e de prevenção a violência pelo mundo.

É possível analisar que a “queda” de Ricardo Henriques para a prefeitura foi bastante oportuna, visto que no Estado a UPP Social, alocada no SEASDH, tinha como área de atuação

todo o território do estado e não somente as favelas no limite da cidade carioca, enquanto na prefeitura poderia ser um programa, de fato, voltado à cidade, como sempre pretendeu ser. Nesse sentido, Henriques, o idealizador do programa foi mais uma peça no tabuleiro de uma gestão compartilhada de cidade-estado-federação, seu deslocamento do estado para o IPP foi fundamental para conferir a UPP Social as condições necessárias de seriedade ao programa de pacificação que projetava o desenvolvimento de um plano de cidade instituído para o Rio de Janeiro.

## **2.2 A UPP Social Carioca: Projeto Institucional**

Sob a direção do IPP, o programa foi rebatizado, formalmente, como UPP Social Carioca (informalmente ele continuou a ser chamado de UPP Social), passando a ter a incumbência de articular e coordenar as ações das diversas secretarias e instituições da prefeitura nas favelas cariocas ocupadas pela polícia, buscando promover parcerias com o governo estadual e federal, assim como com a sociedade civil e instituições privadas, com a finalidade de fomentar projetos e ações sociais que pudessem propiciar o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental integrado nas e das favelas.

O material impresso do programa UPP Social Carioca buscava explicar o que de fato se tratava a iniciativa:

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas está transformando a cidade, garantindo segurança e liberdade e abrindo novas oportunidades para milhares de cariocas. Depois de décadas de violência, o desafio do Rio de Janeiro agora é promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade [...]

Esses são os objetivos do programa UPP Social, um modelo inovador de gestão pública que a Prefeitura do Rio está implantando em todas as áreas pacificadas. A partir dos avanços da política de segurança, o programa promove a ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços nessas comunidades. (UPP SOCIAL, 2012, p.1)

Outro objetivo da iniciativa era o de promover a inclusão produtiva através de ações de incentivo à cultura, esporte, empreendedorismo e capacitação. A missão da UPP Social seria então, “produzir informações e monitorar a melhoria dos serviços públicos, buscando a ampliação da cobertura e da qualidade deles, principalmente nos setores de educação, saúde, urbanização e conservação” (UPP Social, 2012, p.1).

O documento intitulado UPP Social – Um programa em 12 perguntas – objetiva explicar, de maneira simplificada para os integrantes das equipes do programa e demais parceiros, as principais questões que permeavam a iniciativa, dentre as quais é interessante destacar a definição do programa enquanto parte da prefeitura:

A UPP Social é a estratégia da Prefeitura do Rio de Janeiro para a promoção da integração urbana, social e econômica das áreas da cidade beneficiadas por unidades de polícia pacificadora (UPPs). A UPP Social tem como missão mobilizar e articular políticas e serviços municipais nesses territórios e para isso coordena esforços dos vários órgãos da Prefeitura do Rio e promove ações integradas com os governos estadual e federal, a sociedade civil e a iniciativa privada, sempre em favor do desenvolvimento e da qualidade de vida nas comunidades em áreas de UPP. Com isso, busca a consolidação e o aprofundamento dos avanços trazidos pela pacificação, com o objetivo de reverter o legado da violência e da exclusão territorial nesses espaços. (UPP SOCIAL, 2012, p. 1)

Este mesmo documento buscava também esclarecer o papel de coordenação do Instituto Pereira Passos – IPP, autarquia dedicada a produzir dados sobre a cidade com a finalidade de dar suporte à gestão pública, planejando e coordenando, ainda, projetos de desenvolvimento urbano, social e econômico com funções estratégicas para a cidade, tais como: Empresa Bacana, georreferenciamento urbano, mapa da cidade, dentre outros. Foi por isso, que coube também ao IPP, por meio da Diretoria de Projetos Especiais (DPE) articular, acompanhar e integrar as ações e serviços na esfera pública do município em relação à UPP Social (UPP SOCIAL, 2012, p. 1).

Ainda em referência à realização e coordenação do programa, é importante mencionar a participação da agência da ONU no Rio de Janeiro no que tange às diretrizes, ao financiamento e a contratação de material humano no programa já na prefeitura. Nesse sentido, em conjunto com o IPP, na execução da UPP Social, esteve a ONU-Habitat (o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos). Por meio de um acordo firmado em maio de 2011, a ONU-Habitat auxiliou no gerenciamento global do programa e também “na produção de dados, análises e monitoramento de cada território da UPP Social” (UPP SOCIAL, 2012, p.1). Além disso, essa união objetivou a utilização da expertise reconhecida internacionalmente da ONU-Habitat em assentamentos humanos e gestão urbana.

O programa UPP Social foi baseado nas ideias de pacificação e integração, e para tanto três eixos foram traçados como suas diretrizes: Desenvolvimento Social, Estado Democrático e Cidadania, e Desenvolvimento Urbano, conforme ilustrado na Figura 3:

**Figura 3 – Quadro sinótico dos eixos e temas da UPP Social**



Fonte: Nunes (2013).

Os três eixos em que se baseiam o programa possuem um ponto de partida, o inicial – a pacificação – e o final – a integração. O eixo do desenvolvimento social objetivava proporcionar a inclusão produtiva, educação e acesso à informação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer e, fundamentalmente pensar e produzir ações que pudessem contribuir para a erradicação da pobreza; no eixo estado democrático e cidadania a ideia seria articular segurança, justiça, cidadania e participação social para a superação da violência arraigada nas favelas, e por fim, o desenvolvimento urbano deveria buscar a articulação em torno da conservação urbana e ambiental, serviços urbanos, infraestrutura, habitação, regularização e ordem pública em prol da integração dos territórios de favela as áreas formais da cidade.

Foi com esse objetivo inicial que a UPP Social Carioca esteve presente em todas as favelas pacificadas na cidade do Rio de Janeiro. Os aspectos já destacados como os objetivos, missão, modelo de atuação e eixos estratégicos, revelam um programa com grandes pretensões, mas que permaneceram, em sua maioria, no papel.

Em relação ao sistema de operação da UPP Social houve um planejamento baseado em uma estrutura de gestão integrada, cujo centro foi a “Unidade de Gestão Central” coordenada pela presidência do IPP, a responsável por coordenar o trabalho das três gerências do programa: Gestão Territorial (GT), Gestão Institucional (GI) e Gestão de Informações (GInfo). A Figura 4 ilustra o seu organograma:

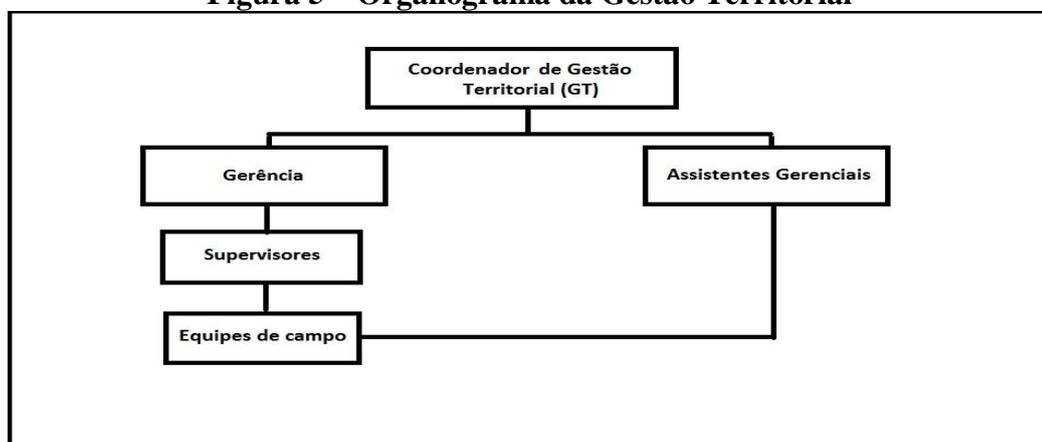
**Figura 4 – Organograma da administração do programa UPP SOCIAL**



Fonte: Nunes (2013). Adaptado pela autora.

Sobre as gerências que compunham a UPP Social tem-se a Gestão Territorial (GT), aquela responsável pelas equipes de campo, dedicadas à interlocução cotidiana com lideranças locais, organizações e instituições ligadas aos territórios pacificados. As equipes da GT tinham a incumbência de lidarem diretamente com os territórios, buscando a identificação de demandas prioritárias e/ou espontâneas e a criação de novos canais de diálogo com a Prefeitura, sendo, em paralelo, a responsável por estudar, detalhadamente, as informações sobre a infraestrutura urbana e os equipamentos presentes nas favelas a fim de acompanhar as ações municipais. A atuação das equipes de campo foi pensada para ser móvel e, por isso, as equipes não possuíam bases fixas instaladas, devendo circular nos territórios a fim de buscar, pessoalmente, as demandas e construir, simultaneamente, suas agendas de trabalho com moradores e lideranças locais, instituições públicas e com o terceiro setor.

**Figura 5 – Organograma da Gestão Territorial**

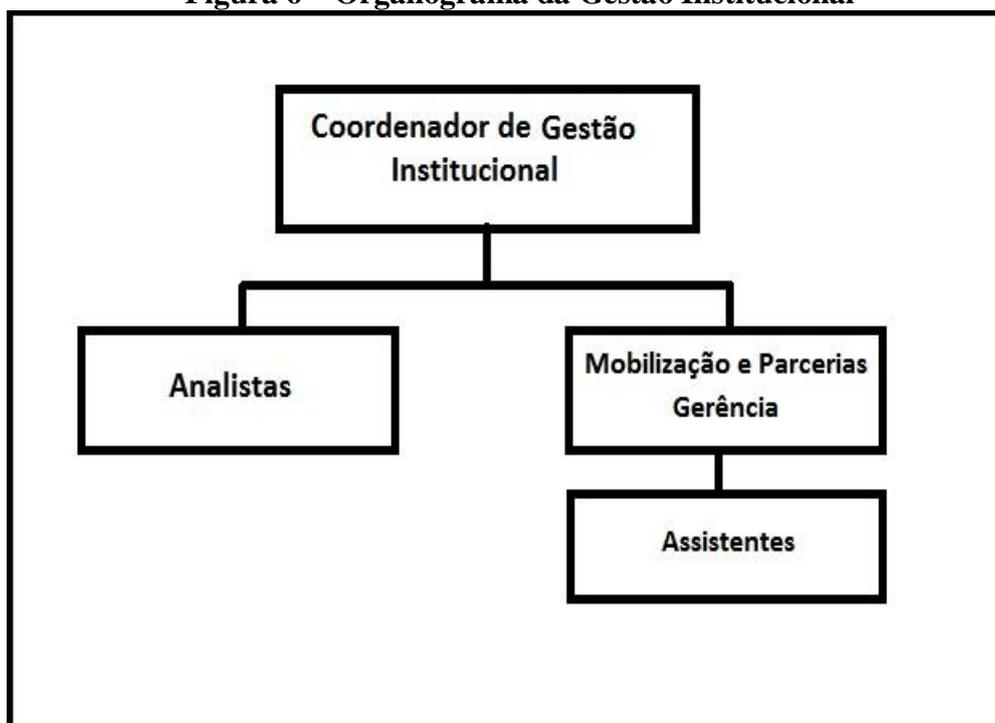


Fonte: Nunes (2013). Adaptado pela autora.

A Gestão Institucional (GI) foi responsável por coordenar uma rede formada por técnicos representantes de cada secretaria e das empresas públicas do município, esses técnicos eram chamados comumente de “pontos focais”, e eram responsáveis pela rotina de agendas de cada um dos órgãos. Assim, cabia à equipe institucional identificar os serviços,

ações, projetos e programas disponíveis em cada secretaria, por meio dos “pontos focais”, e firmar com eles, compromissos para responder às demandas prioritárias elencadas pela equipe de campo da Gestão Territorial nas favelas. Compunha a GI, um setor chamado de Mobilização e Parcerias que tinha a responsabilidade de articular as demandas sociais com as ofertas urbanas e com os interesses econômicos das empresas privadas e do mercado. Com o objetivo de estimular o desenvolvimento dos projetos e iniciativas locais foi criado, neste mesmo setor, uma subárea, cuja finalidade era a de estabelecer articulações entre a iniciativa privada e a sociedade civil dos próprios territórios (lideranças comunitárias e moradores responsáveis por ações e projetos locais).

**Figura 6 – Organograma da Gestão Institucional**



Fonte: Nunes (2013). Adaptado pela autora.

Por fim, a Gestão de Informação (GInfo) era a responsável por promover uma gama de análises continuadas das informações qualitativas e quantitativas diagnosticadas pelas equipes de campo da gestão territorial nas favelas e da própria prefeitura de maneira espontânea, a fim de qualificar as demandas identificadas e avaliar a oferta de serviços de cada território, de acordo com o perfil demográfico e social de cada um. Sua principal função era, a partir das informações reunidas sobre cada favela trabalhada pelo programa, a produção de mapas com informações detalhadas e georreferenciadas a fim de facilitar a visualização dos dados e oferecer subsídios para a tomada de decisão do restante das gerências.

**Figura 7 – Organograma Gestão de Informação**



Fonte: Nunes (2013). Adaptado pela autora.

Dessa forma, por meio dessas três coordenações, o programa UPP Social objetivou articular iniciativas que fomentassem o desenvolvimento local nas favelas pacificadas. Portanto, a expectativa era a de que fosse um programa que articulasse e promovesse políticas públicas e serviços disponibilizados, tanto pelo município, estado e federação quanto por iniciativas privadas, para esses territórios. Exemplos de boas práticas, nesse sentido, foram os acordos de gestão firmados pelo programa no âmbito do planejamento e implantação de uma nova logística de lixo, desenvolvida em conjunto com a COMLURB, o “Vamos Combinar” e da logística da iluminação pública com a RioLuz tendo a finalidade de manter os becos e vielas iluminados, assim como promover uma manutenção contínua do serviço de iluminação pública o “Vamos Iluminar” (UPP SOCIAL, 2012).

O programa UPP Social contou, ainda, com a assessoria do setor de comunicação do IPP na composição de sua estrutura, tendo este setor, a responsabilidade de divulgar para a sociedade civil e parceiros institucionais as ações e acordos executados e articulados pelas equipes e gerências do programa.

É fundamental salientar que o convênio com a ONU-Habitat possibilitou a ampliação das equipes pertencentes ao programa. De acordo com Nunes (2013) a primeira seleção, realizada em parceria com a agência da ONU no Rio de Janeiro e a coordenação do programa UPP Social, aprovou 27 pessoas, sendo estas distribuídas da seguinte maneira: seis membros alocados na GI (dois deles na subárea de mobilização e parcerias), três na GInfo e o restante na GT para a composição das equipes de campo, sendo em cada favela “pacificada”, alocada ao menos duas pessoas: um gestor e um assistente (dependendo do tamanho da área abrangida outro assistente era alocado).

Aos poucos, a supervisão e a coordenação das equipes da GT foram percebendo que o trabalho praticado pelas equipes de campo estava, genericamente, baseado em produção de

dados e informações qualificadas das favelas e em articular ações e serviços compatíveis com os oferecidos na “cidade formal”.

Assim, após a instalação das UPPs nas favelas, o plano de trabalho a ser seguido pelas gerências do programa passou a ser, de início, o de produzir um panorama do território, por meio de informações genéricas recolhidas pela GI, para que a GT, ao adentrar os territórios, pudesse dialogar com moradores, lideranças comunitárias, agentes de saúde, diretores de escolas, lideranças religiosas, produtores culturais, artistas e toda a gama de pessoas atuantes nos territórios, com informações prévias que ajudassem a compreender as redes existentes em cada local, facilitando, assim, a inserção enquanto parceira nesses espaços. Para cada território adentrado, um “Fórum Social” era executado, para que a equipe de campo da gestão territorial e a coordenação do programa se apresentassem e detalhassem o formato de trabalho pensado para cada um daqueles espaços, abrindo também a escuta aos moradores e recebendo as demandas trazidas por eles.

Esse trabalho de escuta local e identificação de demandas é o que permeava, basicamente, todas as ações das equipes de campo e o que possibilitava que as articulações firmadas em âmbito institucional fossem elencadas de acordo com a necessidade e perfil de cada território. Dessa maneira,

o ciclo de ação do programa se completa com a estruturação de planos de trabalho desenhados para promover em cada área de UPP o acesso a bens e serviços públicos essenciais, sempre com padrões compatíveis com os oferecidos no conjunto da cidade. (UPP SOCIAL, 2012, p. 2)

Outro fator fundamental a ser destacado sobre o programa UPP Social é referente à função do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio) no município. O IPP como autarquia tem autonomia para a realização de atividades técnicas, mas que necessita prestar contas ao governo municipal. Portanto, é uma instituição voltada a fornecer dados e informações sobre a cidade do Rio de Janeiro, cuja finalidade maior é a de subsidiar a elaboração de políticas públicas planejadas pela prefeitura para a cidade, conforme também salienta Nunes (2013). Dessa forma, se a ideia principal era coletar dados, qualificá-los e fornecer informação para pautar políticas públicas, o programa UPP Social no IPP trazia a expertise que o instituto ainda não possuía: o conhecimento sobre as favelas.

Como o programa UPP Social, desde o seu início, acenou com a proposta de uma metodologia baseada na gestão social das favelas pacificadas, era fundamental que as equipes de campo conseguissem se legitimar como participantes do contexto local. Por isso foi criado no programa o cargo “agente de campo”, uma função chave que, para além da legitimidade local que conferiu às equipes, serviu de elo de integração das favelas ao programa.

Os agentes de campo eram, portanto, moradores das favelas em que as equipes trabalhavam, capacitados pela instituição Redes da Maré em conjunto com o IPP e tinham como função principal confeccionar o “Mapa de Logradouros” da própria favela onde moravam, além do trabalho cotidiano que implicava em acompanhar as equipes nos territórios. Como ressaltou Antunes e Prestes (2014) mapear acessos e caminhos internos às favelas poderia ser interpretado como uma ameaça por membros do tráfico de drogas se realizado por agentes externos aos territórios tais como os gestores e os assistentes. Nesse sentido, por ser morador local, o agente de campo amenizava a desconfiança, justamente por ser reconhecido como parte integrante daquele espaço. Assim, no período após o Fórum Social de cada favela pacificada, as equipes passavam a ser constituídas por gestor, assistentes (I e II) e agentes de Campo.

**Figura 8 – Organograma das equipes de campo da Gestão Territorial**



Fonte: UPP Social (2014). Adaptado pela autora.

Segundo Nunes (2013), de acordo com um dos gerentes da área de Gestão Territorial a UPP Social possuiu a proposta de conhecer a fundo as especificidades de cada lugar justamente porque reconhecia que cada território possuía diferenças específicas que compunham um perfil. No entanto, para estabelecer certo padrão que poderia constituir alguns indicadores de monitoramento e avaliação do programa e das favelas foi que a UPP Social elaborou uma série de produtos e acordos de gestão permanentes, ou seja, que deveriam ser implementados em todas as favelas pacificadas, por todas as equipes de campo do programa. Cada produto ou acordo tinha uma função específica (que serão detalhadas mais adiante).

Após a plena inserção das equipes da GT nos territórios e depois de todas as informações geradas pelos produtos acima citados, as equipes de campo, em conjunto com a GI, firmavam ao menos dois importantes acordos de gestão (que já haviam sido pactuados

previamente com os pontos focais das respectivas secretarias municipais): o “Vamos Combinar Uma Comunidade Mais Limpa” estabelecido com a Secretaria de Conservação Urbana e, por extensão, com a COMLURB e o “Vamos Iluminar” firmado com a RioLuz. O “Vamos Combinar Uma Comunidade Mais Limpa” propiciou o mapeamento e a construção coletiva de um plano para o descarte e a coleta de lixo de cada território, enquanto o “Vamos Iluminar” garantia a manutenção mensal dos pontos de luz mapeados nas favelas.

Os dois maiores e mais importantes produtos planejados e executados, no âmbito da atuação da UPP Social foram o “Mapa Rápido Participativo” (MRP) e o “Mapeamento dos Logradouros”, elaborados com a finalidade de atender aos três eixos do programa: desenvolvimento social, desenvolvimento econômico e estado democrático e cidadania, tal como o disposto na Figura 3.

### **2.3. UPP Social: Planejamento e ações nas favelas pacificadas no período Ricardo Henriques**

O problema da violência na cidade do Rio de Janeiro era perceptível, e havia a necessidade de demonstrar como a cidade integrada, superaria o estigma de cidade perigosa para, finalmente, comprovar o quão maravilhosa poderia ser. Principalmente depois das campanhas realizadas para a Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016, que enfatizaram o potencial carioca de superação e produziram a expectativa da construção de uma imagem de cidade global.

Como apontado no primeiro capítulo, para a questão da violência na cidade foram adotados, histórica e culturalmente, as favelas e seus moradores como bodes expiatórios. Nesse sentido, as questões postas às favelas acabaram por extrapolar a segurança pública, evidenciando que não apenas por meio da militarização, através das UPPs, se conseguiria garantir o pleno desenvolvimento dos megaeventos na cidade. O próprio secretário de segurança Beltrame vinha pleiteando a divisão de responsabilidades da polícia. Dessa forma, foi inaugurada a UPP Social.

O programa UPP Social se desenvolveu em três fases: a primeira ainda na SEASDH em 2010, pelo então secretário Ricardo Henriques; a segunda marcada pela transferência do programa para o IPP, acompanhando Ricardo Henriques (exonerado da SEASDH) que assumira a presidência do instituto em janeiro de 2011; e, finalmente, a terceira, no segundo semestre de 2012, quando Eduarda La Rocque assume a presidência do instituto e oferece novas diretrizes e ações para o programa, modificando, inclusive o seu nome para Rio+Social.

Serão salientadas adiante as ações planejadas no escopo e ao longo do programa, tanto nos períodos Ricardo Henriques, como no período Eduarda La Rocque.

As ações idealizadas para a UPP Social constituíam a coordenação de políticas públicas voltadas à assistência social, à saúde, à educação, urbanização, serviços e, finalmente, à segurança. A ideia era evitar a descontinuidade dos projetos e a sobreposição de serviços e atribuições públicas, privadas e do terceiro setor, por meio da coordenação dessas várias ações que estavam presentes nos territórios de favelas. Como afirmou Nunes (2013), a fragmentação das políticas foi a justificativa para a existência da UPP Social, que objetivava trazer unidade de ação às políticas sociais nos territórios pacificados. As falas a seguir, coletadas por meio de entrevistas semi-estruturadas com integrantes do programa UPP Social confirmam esse viés:

Acredito que o programa tenha sido de fato uma tentativa de levar políticas públicas e cidadania às favelas do Rio de Janeiro depois de anos de abandono[...]a prefeitura e outras esferas do governo pretendiam diminuir a diferença entre os indicadores sociais e econômicos dos moradores das favelas e as áreas formais da cidade via aumento de oferta de serviços públicos. Para alcançar tais objetivos pretendia aumentar a oferta de vagas em creches, escolas, tornar o atendimento da clínica da família mais eficiente, melhorar a atuação do CRAS, melhorar as condições de moradia, diminuir o adensamento urbano etc. O poder público afirmava que essas demandas foram captadas no fórum UPP Social, que era um diálogo entre os moradores e o poder público que acontecia antes ou logo depois da ocupação das forças de seguranças no território (ex-assistente em entrevista concedida em 20/07/2017)

O ex-assistente da equipe Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e ex-gestor do Complexo do Lins e Camarista Meier, relata como o poder público demonstrava, em seu discurso, o interesse nas informações levantadas pelo programa UPP Social.

Meta norteadora do programa UPP Social era a de conhecer cada território de favela “pacificada” em sua especificidade. Nesse sentido, uma agenda inicial foi pensada, ainda no estado, sob a coordenação de Ricardo Henriques, sofrendo algumas adaptações quando transferido para a prefeitura. Parte desse planejamento se constituía na configuração das funções das gerências do programa GI, Ginfo e GT (já descritas neste capítulo), mas também pelo cumprimento de etapas gerais pensadas para serem executadas em todas as favelas em que a UPP Social foi implantada: Entrada na favela e apresentação da equipe de campo nas Associações de Moradores e na UPP e reconhecimento do território, Guia do Território, Fórum UPP Social, Levantamento de demandas do território, Alimentação do sistema SIGes (Sistema Integrado de Gestão), Retrato do Território, Lista de contatos, Lista de lideranças, Lista de Associações de Moradores, Equipamentos públicos, Equipamentos de lazer, Lista de

organizações, projetos e ações, Vamos Combinar Uma Comunidade Mais Limpa, Vamos Iluminar, MRP e Mapeamento de Logradouros.

O primeiro passo programado pela agenda de ações do programa consistia na entrada da UPP Social no território da favela ou conjunto de favelas a ser trabalhado. Essa visita era realizada por uma equipe de campo da GT que se apresentava nas associações de moradores e na UPP local, a fim de se tornar reconhecida no território, apresentar o programa e, ainda, estabelecer uma articulação inicial tanto para as futuras ações, como em relação a segurança da própria equipe. Nesse primeiro contato também era realizado um reconhecimento, ainda que superficial do território, por meio do qual era feito um mapeamento inicial dos principais equipamentos públicos, associações de moradores e instituições presentes na localidade.

O segundo passo era uma espécie de reconhecimento interno do território. A equipe da GT que seria inserida no campo era apresentada ao documento “Guia do Território”, que consistiu em um apanhado de dados e informações, elaborado pela Ginfo, referentes à localização, legislação, regulamentos, programas de urbanização, dados demográficos, indicadores sociais e urbanos incididos naquele espaço. Esse documento servia para acompanhar a equipe ao longo do trabalho, sofrendo sempre que necessário atualizações que poderiam vir, inclusive, por meio da expertise de reconhecimento das equipes de campo. Esse guia era composto, ainda, por mapas do território que sinalizavam a localização (abrangência da UPP, principais ruas, becos e vielas e perímetro urbano), alguns equipamentos públicos previamente identificados, áreas de risco, dentre outras informações relevantes em cada favela. Esses mapas eram elaborados pela DIC (Diretoria de Informação da Cidade)<sup>27</sup> que os produzia com informações georeferenciadas, sendo um grande diferencial a precisão das informações repassadas para as equipes de campo.

De posse dessas informações previamente levantadas pelo primeiro contato com o campo e também pelo “Guia do Território”, o terceiro passo era a realização do Fórum da UPP Social, evento que marcava o lançamento do programa no território. O intuito desse fórum era difundir, de maneira ampla, a missão, objetivos e metas do programa de uma maneira geral, assim como apresentar a equipe de campo e a coordenação do programa. Para tanto, eram convidados moradores, lideranças, associações, gestores públicos e do terceiro setor para discutir e articular ações conjuntas e iniciar uma espécie de levantamento de

---

<sup>27</sup>Situada no IPP, a DIC tem a função reunir, analisar, elaborar e disseminar informações cartográficas, geográficas e estatísticas necessárias para o planejamento e à gestão da cidade carioca. Ela é a responsável por manter na internet o portal Armazém de Dados, o principal veículo de divulgação de dados da Prefeitura sobre a cidade do Rio de Janeiro. Ela é composta pelas gerências de Cartografia, Geoprocessamento, Geotecnologia, Sociodemografia, Estatística, Estudos Econômicos e Estudos Habitacionais.

demandas que iria se prolongar por toda a estada da equipe naquele território (o quarto passo do programa). Ao final do fórum, era aberto um espaço de escuta ao público, ação intitulada pelo programa como “escuta forte”, onde era possível fazer perguntas ou comentários aproveitando a presença dos representantes governamentais no evento.

À medida que se identificavam as demandas da população do território, o sexto passo era a alimentação de um sistema de informação em uma plataforma online. Era função do “SIGes” reunir todas as demandas inseridas pelas equipes de campo (entre específica e prioritária), divididas por eixos temáticos em acordo com os serviços prestados por cada secretaria da prefeitura, autarquia ou empresa pública, para serem qualificadas, encaminhadas e articuladas pela GI com os pontos focais (representantes de cada setor) a fim de que fossem atendidas e solucionadas. Esse passo, que ilustrava a essência do programa, se configurou como um enorme desafio, uma vez que cada um desses setores ou instituições que eram acionados, públicos (secretarias do estado, do município, empresas públicas ou autarquias) ou privados, possuíam uma cultura organizacional própria e, na maioria das vezes setorializada, o que implicava na dificuldade de convergir interesses e ações em uma única direção, percepção que se apresenta nas falas abaixo, todos ex-assistentes da equipe Pavão-Pavãozinho e Cantagalo 2009, 2014 e 2015, respectivamente.

Para responder efetivamente com solução as demandas coletadas no território, que não eram poucas, a equipe dependia totalmente da atuação da equipe interna, que nem sempre apresentava uma resposta concreta, pois dependia de secretarias, terceiro setor etc. Ou seja, nem sempre havia resposta, ficando o ciclo de articulação incompleto. Mas, para algumas demandas o ciclo se fechava e com isso o trabalho da equipe ganhava credibilidade. (ex-assistente 1, em entrevista concedida em 28/07/2017)

O programa até conseguia articular os atores, só que era difícil receber um retorno dos órgãos responsáveis e isso gerava cobrança para nossa equipe no território. Ou então ao reunir os atores, os serviços eram prestados como se fossem favores pessoais, exemplo: os responsáveis pelos órgãos públicos preferiam negociar direto com as lideranças comunitárias para posteriormente pedir votos aos seus padrinhos políticos. (ex-assistente 2, em entrevista concedida em 20/07/2017).

Institucionalmente conseguia-se resolver bem menos do que na ponta. A gente precisava de um aparato institucional, a gente precisava que o diálogo acontecesse do programa para dentro da prefeitura, mas ele acontecia sem muito retorno. A gente não tinha dinheiro para investir, aí a gente queria organizar um evento de articulação e, de repente, precisava de um palco, de um som, e a prefeitura tinha, mas por meio institucional não disponibilizava para a gente. A gente conseguia na ponta, com um DJ da comunidade, e não com articulação institucional do programa, por falta de vontade e capacidade do programa? Não. Mas um pouco de resistência da prefeitura, um pouco de falta de força do programa para dentro da prefeitura. A gente nunca teve um start do prefeito de falar: secretários, nós vamos escutar o programa que eles têm algo a dizer para vocês. (ex-assistente 3, em entrevista concedida em 19/07/2017)

O sétimo passo era uma espécie de “combo” de produtos a serem produzidos e atualizados periodicamente pelas equipes de campo da gestão territorial, a partir das informações levantadas nas favelas: o Retrato do Território (um diagnóstico, para utilização interna, elaborado por cada equipe de campo contendo a história, os dados demográficos e etários da população, dados das associações de moradores, principais parceiros locais e ações implementadas); Lista de contatos (onde eram incluídos os contatos de todas as pessoas conhecidas no território, alimentada mensalmente); Lista de lideranças (com dados de telefone, relação, representatividade e dos principais líderes do território); Lista de Associações de Moradores (com dados das associações e presidentes); Mapa de Equipamentos públicos (georreferenciamento de todos os equipamentos públicos do território); Mapa de Equipamentos de lazer (georreferenciamento de todos os equipamentos de lazer, tais como quadras, praças, áreas verdes e espaços abertos utilizados com essa finalidade); e Lista de organizações, projetos e ações (reunindo todas as informações à cerca dos responsáveis, histórico, abrangência, funcionamento e endereço).

Outros produtos não obedeciam, necessariamente, uma ordem para a implementação, mas estavam estabelecidos na matriz de ação geral do programa: dois acordos de gestão – o “Vamos Combinar Uma Comunidade Mais Limpa” e o “Vamos Iluminar”; um mapeamento – o Mapa Rápido Participativo ou MRP – e o “Mapeamento de Logradouros”.

O “Vamos Combinar Uma Comunidade Mais Limpa” propiciou o mapeamento e a construção coletiva de um plano para o descarte e coleta de lixo de cada território em que foi implementado. Foi um acordo de gestão realizado entre o programa UPP Social, a Secretaria de Conservação e a COMLURB, no intuito de renovar os equipamentos referentes ao descarte do lixo (caçambas e containers), alocando-os em espaços mais acessíveis, dispondo-os de maneira mais equilibrada no território, repensando não apenas a logística da coleta de lixo (horários e vezes na semana), como também a forma pela qual essa coleta deveria ser realizada (por meio de equipamentos adequados as características de cada favela, intervenções em áreas conhecidas pela presença de lixões, varrição das ruas e até utilizando garis de rapel nas encostas quando necessário). Essa expressão “Vamos Combinar” significa

definir entre o poder público e a comunidade compromissos e responsabilidades compartilhadas. A partir desses combinados, e com um sistema de governança que compatibiliza as demandas de moradores com a oferta de serviços públicos e a capacidade de execução dos órgãos municipais, é possível estabelecer e cumprir metas para ampliar e qualificar a cobertura de serviços na cidade (ESPERANÇA, 2012, p. 103).

O “Vamos Iluminar”, seguindo o mesmo padrão de acordos entre as favelas e o poder público, deveria garantir a manutenção mensal dos pontos de luz mapeados pela equipe de

campo nas favelas. Consistia em um acordo de gestão entre o programa UPP Social e a RioLuz em que mensalmente a equipe de campo do programa repassava ao encarregado regional da RioLuz uma planilha com pontos de luz mapeados (pela própria equipe e/ou associação de moradores) a serem reparados ou instalados. As datas de atendimento da demanda eram fixas e de acordo com cada território e esse atendimento poderia abranger um ou dois dias. Durante o atendimento a equipe da RioLuz era acompanhada por um membro da equipe de campo da UPP Social ou por um parceiro, que apontava com exatidão os pontos mapeados e os reparos a serem realizados, garantindo também, em muitos territórios, que o trabalho pudesse ser, de fato, realizado, por conta da violência.

O MRP (Mapa Rápido Participativo, produto elaborado pela GI em parceria com o Ministério das Cidades) foi o carro chefe do programa na fase de Ricardo Henriques. Possuidor de uma metodologia baseada no levantamento de informações dos territórios pacificados, desenvolvida e aplicada com a finalidade de obter dados qualitativos sobre vários eixos dos territórios, o MRP era posto em prática pelas equipes de campo da GT que percorriam o território, utilizando-se de mapas “recortados” em subáreas (disponibilizados pela Ginfo), blocos de anotações e um roteiro temático contendo as diretrizes do trabalho a ser realizado e para ser preenchido com as informações levantadas ao longo da observação do campo e nas entrevistas realizadas com moradores.

O MRP foi uma ferramenta fundamental para identificar as principais demandas do território e compará-las com outras áreas da cidade e outras comunidades. A partir do diagnóstico do MRP a prefeitura iria decidir qual comunidade teria prioridade na intervenção do poder público. (ex-assistente 2, em entrevista concedida em 20/07/2017)

O MRP, para toda equipe, sem dúvida foi a ferramenta mais importante. Era uma ferramenta que consistia em fazer um apanhado mais qualificado do que a gente tava vivendo no dia a dia. Do que era cobrado da gente e do que a gente era demandado nas reuniões comunitárias. A gente conseguiu transpor a fala das pessoas, de alguma maneira, para uma ferramenta institucional. Os moradores não entendiam aquilo como uma ferramenta, entendiam como algo diretamente para a solução do seu problema. Mas a gente estava pensando, enquanto poder público de produzir uma ferramenta mais ampla, um diagnóstico. Em alguns territórios onde houve comparação, o nosso diagnóstico bateu exatamente com o panorama traçado pela equipe de obras. A gente chamou atenção para coisas que nem eles tinham atentado. Então a ferramenta era muito importante. (ex-assistente 3 em entrevista concedida em 19/07/2017)

Assim, o Mapa Rápido Participativo consistiu em um instrumento de análise e registro do caráter heterogêneo das favelas pacificadas, dividindo-as em microáreas homogêneas de acordo com os eixos elencados para serem observados pelas equipes de campo da Gestão Territorial. As informações e dados registrados resultavam em uma planilha de excel com conteúdo e em uma tabela de notas correspondentes a cada uma das micro áreas delimitadas e,

por fim, a partir da análise e sobreposição das informações desses dois documentos eram gerados mapas gerais da situação urbana de cada favela e, ainda, mapas específicos por eixos de cada uma delas.

Foram eixos compreendidos pela análise do MRP:

□ **Gestão do Território:** neste eixo a proposta era a análise dos aspectos da “urbanização das favelas” (programas de urbanização, efeitos e características das intervenções); “Meio Ambiente” (verificando o histórico e intervenções em relação a risco geotécnico, existência e funcionalidade de alerta sonoro e a situação das áreas naturais tais como, áreas verdes, cursos d’água, grandes pedras, dentre outros); e “Regularização urbanística, construtiva e fundiária” (verificando a presença e o trabalho do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), limites demarcados das áreas naturais e áreas de risco, cobertura e emplacamento dos logradouros e a cobertura de serviços postais);

Sobre o POUSO é interessante salientar que consiste em um projeto de implementação de “Postos de Orientação Urbanística e Social” na cidade considerada informal. De acordo com informações do portal da prefeitura do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Urbanismo, que tradicionalmente se dedica ao planejamento, licenciamento e fiscalização da cidade legal, passa, por meio desses postos descentralizados a trabalhar com a cidade informal. Em julho de 2010, foi criada pela prefeitura, a Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística. Dentro dessa coordenadoria é que se encontra o programa POUSO que possui como área de abrangência as favelas beneficiadas pelo programa Favela Bairro. O papel do POUSO nas favelas, portanto, é o de fiscalizar as obras e construções para que elas não fujam da legislação vigente na cidade formal. O papel do MRP em relação ao POUSO era justamente o de verificar se esse trabalho estava sendo, de fato, desenvolvido. Uma vez que na maioria das favelas em que o MRP foi realizado os postos do POUSO encontravam-se fechados e não eram raros os relatos de moradores sinalizando que os fiscais eram ignorados, expulsos e até ameaçados das e nas favelas.

□ **Mobilidade Urbana:** indicava a observação de elementos da “Infraestrutura para Mobilidade” (existência e conservação de infraestrutura como pavimentação de vias carroçáveis, calçadas, becos e vielas, declividade dos trajetos e condições para a circulação interna); e Acessibilidade aos meios de transporte coletivo (como o ponto de transporte mais próximo, a frequência e a rotina dos veículos de linha e a possibilidade de utilização de transporte modal e/ou alternativo como trem, metrô, mototaxis, kombis, plano inclinado, teleférico e elevadores);

□ **Moradia:** devendo-se verificar o “Padrão construtivo das moradias” (material utilizado, pavimentos, adensamento e alinhamento com as ruas e vielas); A “Presença de casas marcadas” (para remoção pela Secretaria Municipal de Habitação) e a “Verificação de Títulos de propriedade”;

□ **Infraestrutura para o Morador:** propondo uma análise acerca dos recursos relativos a “Água” (infraestrutura de fornecimento, formas de abastecimento, necessidade de manobreadores e intermitência do fornecimento); “Esgoto” (infraestrutura e condições de despejo, problemas de refluxo e transbordamento e esgoto a céu aberto); “Drenagem” (sistema e conservação, capacidade de escoamento das águas pluviais e problemas pontuais de enchente e acúmulo de lixo nas canaletas); “Coleta de Lixo” (formas e frequência da coleta, acesso às caçambas, conservação dos equipamentos de descarte, acúmulo de lixo, entulho e bens inservíveis, estado de limpeza das ruas, becos e vielas, e serviço de varrição pública); “Energia Elétrica” (fornecimento domiciliar de energia, qualidade de atendimento, intermitência e ações voltadas para a regularização e redução da tarifa e existência de gatos); “Iluminação Pública” (cobertura de iluminação, estado de conservação e existência de equipamentos improvisados, como gambiarras feitas por moradores);

□ **Infraestrutura e Equipamentos Públicos:** devendo-se avaliar a existência de “Espaços e Equipamentos Públicos ou Comunitários de Lazer” (quanto a sua conservação, utilização, presença de brinquedos e atividades gerais).

De acordo com Nunes (2013), o objetivo principal do MRP foi diagnosticar as áreas da favela que possuíam as condições de vida mais precárias, diferenciando-as das demais com condições intermediárias ou melhores, com o intuito de produzir uma espécie de comparativo das melhores e piores favelas (e também de demonstrar como estas eram desiguais inclusive internamente). Ao final desse levantamento de campo, um questionário quantitativo era preenchido, a fim de serem atribuídas notas aos territórios diagnosticados, e a essas notas, eram atribuídas cores que iriam representar as condições encontradas em cada subárea do território, tanto no âmbito geral dos eixos temáticos, como também em relação a cada um deles (em que o vermelho representava as piores áreas, seguido pelo rosa, bege, amarelo e, por fim o verde, representando as melhores condições de vida e de serviços). O que genericamente deveria ser utilizado como base para o planejamento de políticas públicas para cada território, mas que também poderia ser usado para “mapear” as melhores favelas (ou áreas de favelas) a serem incorporadas ao mercado imobiliário, turístico e de lazer, por exemplo.

A ideia de produzir diagnósticos qualitativos das favelas pacificadas buscou ainda detalhar e validar o cotidiano das informações que eram levantadas pelas equipes de campo da GT diariamente. Embora esse diagnóstico produzido no MRP não almejasse ser, necessariamente, preciso em relação a números e dados estatísticos, genericamente o objetivo seria o de fornecer dados mais qualificados e refinados para as várias secretarias da prefeitura, do governo estadual e até federal.

O Mapeamento de Logradouros, diferente do MRP, visava validar a cartografia dos territórios pacificados, devendo ser realizado, não por toda a equipe de campo da GT, sendo especificamente uma tarefa dos agentes de campo do programa. Sob uma base cartográfica previamente produzida a partir de ortofotos e da base de dados armazenados na prefeitura, os agentes de campo mapearam manualmente becos e vielas das favelas, acrescentando logradouros ainda inexistentes nas bases de dados e refinando as informações prévias. Ao final do mapeamento, os dados eram sobrepostos aos originais e novos mapas eram confeccionados, devendo os agentes de campo voltar, com a equipe de GInfo, algumas vezes aos territórios para validar informações. O objetivo final desse trabalho era disponibilizar, através da GI do programa, a definição dos logradouros de cada favela pacificada, para a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e aos técnicos do Pouso (postos avançados da SMU nas favelas cariocas) a fim de, por decreto municipal, os becos e vielas, de cada localidade ou subárea, mapeados fossem regularizados, “atribuindo-se CEP e endereço para cada domicílio e imóvel comercial” (ANTUNES e PRESTES, 2014, p.10) ali presentes.

o reconhecimento e validação dos logradouros seriam importantes para que os moradores tivessem acesso a serviços públicos e privados. Um problema comum dos moradores é que devido às comunidades não terem suas ruas reconhecidas eles não têm acesso a serviços como solicitação de reparos na iluminação pública, reparos em serviços como água potável, rede de esgotos, manutenção da pavimentação, entrega de correspondências, serviços privados como entrega de pacotes, etc. O Mapa de Logradouros tinha o objetivo de solucionar os problemas descritos acima e auxiliar a cobrança de serviços de grandes empresas de telefonia, energia elétrica, tv a cabo, internet, dentre outros. (ex-assistente 2, em entrevista concedida em 20/07/2017)

Outro integrante da UPP Social salienta a importância da checagem de logradouros:

a checagem de logradouros foi [...] super importante porque consistia em dar um endereço para as pessoas. O que pode ser simplório para quem tem, mas para quem não tem é muito significativo. Lembro que uma vez dei uma entrevista a uma professora sobre o tema e quando eu falei isso ela questionou se isso era realmente importante. Então isso não tem importância para quem tem. Foi a oportunidade de colocar essas comunidades no mapa, onde só existiam as principais (ex-assistente 3, em entrevista concedida em 19/07/2017)

É importante a fala do ex-gerente da GT quando afirma que a ideia do programa no papel era excelente. No entanto, de acordo com ele, quando Ricardo Henriques deixa o programa em 2012 para assumir o “Instituto Unibanco”, é que fica nítida a dependência do

programa em relação ao seu idealizador: “O Ricardo conseguia colocar no programa uma ideia de que poderia dar certo”. Ele narra que foi após uma reunião definitiva com o prefeito e diversos secretários, depois de reunir todas as informações qualificadas, com mapas, fotos e detalhamento máximo, e depois do prefeito garantir que as políticas públicas e ações da prefeitura, finalmente, seriam orientadas pelas informações do programa, nada aconteceu. E foi nesse contexto que Henriques resolve aceitar a proposta do Instituto Unibanco.

A gente encaminhou algumas questões, a gente, por exemplo, fez reuniões com o prefeito e em um certo momento parecia que as coisas iam acontecer. A gente tinha reunido dados concretos, qualificado os dados, a gente tinha equipe em todos os locais, com mapas, com fotos, com tudo. O Mapa Rápido Participativo que a gente fez medindo onde iria ter investimento e onde não ia, quais eram as áreas das favelas em que a gente atuava que precisavam ter investimento, o negócio parecia que ia andar e não andou (ex-gerente em entrevista concedida em 26/07/2017).

O ex-gerente argumenta que o programa UPP Social nessa fase pareceu uma utopia. Não por ser impossível de organizar e concretizar, mas por se fazer presente na realidade daquela prefeitura, extremamente setORIZADA e sem o interesse de construir política pública por meio das bases, ou seja, sob uma perspectiva *bottom-up*. De acordo com ele, o caráter de gestor social do programa se chocava com o funcionamento da prefeitura, fragmentado e setORIZADO.

A ideia de matriz do Ricardo era transformar os serviços em matricial. Era que a UPP Social fosse o eixo que conseguisse fazer isso com os serviços. O problema é que dentro das secretarias tem que mudar também. Então a gente se chocava o tempo inteiro. Era como se fosse uma roldana e não caminhasse, quando chegava dentro da secretaria era fragmentado. E essa era uma fala recorrente do Ricardo “a gente precisa acabar com a sobreposição e fragmentação dos serviços”. Tanta gente trabalhando no campo e fazendo coisas semelhantes e não conseguem conversar e entender que se cada um fizer uma parte funciona. Não precisa cada um fazer o todo. Esse era um dilema técnico do programa, mudar a dinâmica, a formatação da prefeitura, o que é muito mais complicado.

Hoje, olhando daqui, foi algo absolutamente, não sei se utópico é a palavra, porque ele é possível de organizar. Não é possível que um programa que pretende coordenar políticas em um território seja utópico. Essa palavra talvez não caiba, mas naquela realidade ele se tornou utópico (ex-gerente, em entrevista concedida em 26/07/2017).

Nesse sentido, o programa UPP Social, em sua gênese, parecia ir na contramão das ações de governo comumente realizadas, se apresentando como uma política pública de aspectos *bottom-up*<sup>28</sup> dentro de uma gestão de cidade inteiramente empresarial e que prezou

---

<sup>28</sup>Forma de tomada de decisões que enfatiza a importância de se levar em conta a participação da população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela no processo de planejamento de políticas públicas, ou seja, entendem que as decisões sobre as políticas públicas devem obedecer o processo de baixo para cima, tornando as políticas mais eficientes, eficazes e democráticas (PACHECO DE OLIVEIRA, 2006).

por um modelo de gestão estratégica *top-down*<sup>29</sup> (duas formas de gestão de políticas públicas antagônicas).

A análise de que, em sua gênese, o programa UPP Social era apresentado, por seu idealizador, como uma alternativa mais democrática de gestão para as políticas públicas da cidade, é sustentada por alguns dos conceitos-chave do escopo do programa, ressaltados pelo próprio Ricardo Henriques em seu artigo “UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação”, tais como a gestão em rede e a gestão participativa (HENRIQUES e RAMOS, 2011). Neste mesmo artigo, o autor e idealizador do programa preconiza que,

o desafio do programa a partir do Município segue o mesmo, e não é trivial: produzir na cidade do Rio de Janeiro, nas favelas pacificadas, um modelo de gestão de programas sociais com função integradora, sem ascendência hierárquica sobre os atores envolvidos, participativa e com capacidade de reorientar seus rumos a partir do aprendizado sistemático produzido pelas equipes em campo (HENRIQUES e RAMOS, 2011, p. 11).

Assim, pode-se dizer que, ao menos no discurso e no projeto teórico inicial, a ideia era trabalhar com um planejamento de políticas públicas em que as decisões estivessem articuladas e dispostas “de baixo para cima” (*bottom-up*) a fim de tornar as políticas mais eficientes, eficazes e democráticas. Sob esse aspecto é que o ex-gerente apontou como a UPP Social se diferenciava da prefeitura, justamente por ser um programa absolutamente distinto no modelo de proposição de políticas públicas, isso porque, como apontado por Rodrigues (2015), o programa foi estruturado sob dois eixos articulados: a governança participativa e a produção de informação/qualificação de demandas. Em relação ao primeiro eixo, o programa deveria ocupar o lugar de um “centro coordenador” das ações e políticas públicas a serem implementadas, buscando “superar o histórico de fragmentação e sobreposição de ações e políticas, do poder público, voltadas para as áreas de favela da cidade” (Rodrigues, 2015, p. 82). Enquanto que com o segundo eixo o programa deveria ser o responsável pela produção e qualificação de informações e demandas das favelas em que as UPPs estavam presentes a fim de orientar as ações e as políticas públicas do governo (municipal) para esses territórios.

Portanto, ao longo de dois anos de gestão da UPP Social (2010-2012) o que, de fato, foi realizado pela gestão Henriques foi, em princípio, a formação de um staff (ainda na SEASDH) para a idealização teórica desse programa a partir da reunião de diversos nomes envolvidos com o tema da segurança pública, da assistência social e com as favelas (alguns desses integrantes levados, posteriormente, por Henriques, para a UPP Social no município)

---

<sup>29</sup>Forma de tomada de decisões que são formuladas e implementadas por autoridades que possuem o controle hierárquico do processo e, por isso, decidem o que e como serão implementadas as políticas públicas, ou seja, decisões tomadas de cima para baixo (PACHECO DE OLIVEIRA, 2006).

tais como José Marcelo Zacchi (levado como coordenador da UPP Social), Tiago Borba (como diretor de projetos especiais e depois como coordenador da UPP Social), e Daniela Motchi (como gerente de Gestão Institucional do programa). No município, a gestão Henriques completou a equipe técnica do programa por meio das seleções e, finalmente, ocupou com uma equipe cada uma das favelas onde uma UPP estava presente, preocupando-se em atuar na governança participativa, por meio dos fóruns da UPP Social, participação e fomento de reuniões e conselhos gestores comunitários, articulação de redes de contatos e parcerias entre moradores, poder público e empresas privadas, e na produção de informação/qualificação de demandas nessas favelas através do MRP e do Levantamento de Logradouros.

#### **2.4 UPP Social: período Eduarda La Rocque**

Com a chegada de Eduarda La Rocque para ocupar o cargo de presidente do IPP, em agosto de 2012, a UPP Social desenvolveu dois processos distintos: um de “desestruturação” e outro de “reestruturação”. Desestruturação tanto por conta do novo perfil que se estabelecia, por ser a presidente, totalmente diferente do anterior (e de certa forma conflitante com o perfil das demais lideranças ali presentes e com a “estrutura” edificada), quanto por conta da missão, dos ideais e dos objetivos produzidos por Ricardo Henriques, que em nada tinham a ver com o projeto idealizado por Eduarda para o programa. E reestruturação porque a partir da visão diferente que Eduarda pretendia e tentava desenvolver, o programa necessitava ser moldado de acordo com os novos rumos e objetivos traçados.

Eduarda La Rocque assumiu a presidência do IPP por indicação do prefeito Eduardo Paes, trazendo na bagagem a fama de ter realizado, como ex-Secretária Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro, um trabalho<sup>30</sup> que rendeu aos cofres públicos, em apenas dois anos, ainda no primeiro mandato da gestão Eduardo Paes, cerca de 900 milhões de reais (mesmo tendo herdado, de acordo com o governo, um déficit de 200 milhões da gestão do prefeito Cesar Maia).

O “jogo de cadeiras” no IPP foi repentino e pegou a equipe de surpresa. Talvez também por isso, tenha tornado a mudança tão traumática, principalmente para a equipe do programa UPP Social (que a essa altura já era a menina dos olhos do IPP, cobiçado inclusive,

---

<sup>30</sup>A implementação do projeto “Nota Carioca” foi considerada, no meio político, um trabalho inovador, por permitir a redução de evasão fiscal no município e proporcionar ao Rio de Janeiro a obtenção do grau de investimento, concedido por três agências internacionais de classificação de risco (EXAME, 2011) Ver mais em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/ela-manda-no-cofre-do-rio/>>.

em disputas políticas abertas)<sup>31</sup> que tinha em Ricardo Henriques um sentimento de segurança (tal como apontou ex-gerente em entrevista) necessário para à condução das articulações e, portanto, esteve completamente perdida com a abrupta mudança de perspectiva do programa. A saída do diretor de Projetos Especiais do IPP e coordenador da UPP Social apontou o que seria o desmantelamento da equipe.

Cerca de três meses após a saída do coordenador do programa, o gerente de Gestão de Território (GT) pediu demissão e junto com ele os três supervisores das equipes também. Algum tempo depois foi a vez da gerente de Gestão Institucional (GI) anunciar sua saída. A essa altura, o corpo de gerentes e coordenadores estava todo reformulado. A Gerência de Território (GT) foi a mais afetada, uma vez que, para além do coordenador, do gerente e dos três supervisores que saíram do programa quase que ao mesmo tempo, alguns gestores e assistentes das equipes de campo também seguiram novos rumos (muitos para a academia ingressando ou finalizando cursos de mestrado e doutorado e outros para novos projetos independentes). Aos que ficaram restavam dúvidas e incertezas em relação à condução do programa e a que escopo de trabalho adotar no campo.

Conforme analisou Nunes (2013), aos poucos iniciaram, de fato, as alterações no escopo do programa. Já em outubro de 2012, a presidente do Instituto apresentou sua proposta intitulada “PPP3 - Parceria Público-Privada e com o Terceiro Setor”<sup>32</sup>. Nas palavras de Eduarda La Rocque em artigo publicado no site do IPP,

“O conceito de PPP3 parte do princípio que para potencializar o crescimento econômico com eficiência e justiça social, as condições necessárias são: igualdade de oportunidades, com liberdade de escolha; e setor público de tamanho adequado e preocupado com criar um sistema de incentivos para quem administra. A visão é a de que o governo deve desempenhar papel forte no planejamento, na determinação das regras que regem o mercado e na sua fiscalização, bem como no fornecimento da infraestrutura adequada para que a sociedade possa, da forma mais igualitária possível, exercer suas escolhas. Para mim, Estado forte é Estado eficiente.” (LA ROCQUE, 2012, p.2)

Por meio do conceito de PPP3 Eduarda esperava potencializar o crescimento econômico também com eficiência e justiça social (NUNES, 2013): o Estado teria o papel de planejar, traçar regras e diretrizes de funcionamento de mercado, além de oferecer condições de infraestrutura para que a sociedade conseguisse fazer escolhas próprias; o setor privado,

---

<sup>31</sup>De tempos em tempos circulava na imprensa a informação de que a UPP Social seria gerenciada por outra pessoa e/ou viraria outro programa, como ocorrido em 2013 quando Adilson Pires, então vice-prefeito noticiou que assumiria a pasta do programa, rebatizando-o como “Territórios de Igualdade”, o que foi negado após pelo prefeito. Ver mais em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/paes-vai-encerrar-upp-social-criar-ouvidorias-em-favelas-moradores-vao-receber-queixas-denuncias-7935522.html>>.

<sup>32</sup>Proposta completa no artigo “Rumo ao fim da cidade partida”, disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/7f548206-1f79-43dc-950a-a51d1c5ce7f0>>.

seeria o próprio mercado, e o terceiro setor forneceria sua experiência nas pastas sociais a essa parceria.

Através dessa ideia, a nova presidente do IPP buscou ressignificar as ações da UPP Social, segundo ela, mantendo os mesmos objetivos centrais: o de consolidação da pacificação e de articulação de políticas públicas nas favelas, mas modificando os produtos e a orientação do trabalho. Nesse sentido, várias atividades que estavam na matriz de ações original do programa e que conferiam a ele características únicas mudaram: as equipes de campo de GT foram orientadas a deixar de coletar as demandas dos territórios, os fóruns (considerados pela equipe idealizadora do programa os marcos inaugurais do programa e inovadores por propor um processo de “escuta forte” da população) foram suprimidos e as reuniões comunitárias articuladas e/ou acompanhadas pelas equipes passaram a ser desestimuladas.

Em contraponto a isso, pretendia-se implementar como novas atividades-eixo do programa UPP Social a articulação de agendas de trabalho com as diferentes secretarias do governo, o monitoramento de metas traçadas pelo governo para determinadas secretarias (com ênfase nos eixos da educação, saúde, habitação, conservação e urbanização e o incentivo e apoio ao trabalho da central da prefeitura – 1746<sup>33</sup> – nas favelas, monitorando se as demandas foram atendidas.). Em acordo com essas mudanças propostas estava a criação da área de Mobilização e Parcerias, que se antes era apenas uma subárea da GI, passou a indicar todo o viés do programa a trabalhar em conjunto com o setor privado e estabelecer parcerias com o terceiro setor.

Mendes (2013) salienta que, não à toa, na semana em que o coordenador das UPPs intensificou o policiamento na Rocinha por conta do caso Amarildo<sup>34</sup> em julho de 2013, Eduarda La Rocque, divulgou que seria lançado, em 2014, o Fundo de Investimentos em Participações das UPPs, que tinha por objetivo formar uma espécie de carteira de investimentos sociais para as favelas, pacificadas e não pacificadas, em que investidores, brasileiros e estrangeiros, poderiam adquirir cotas, o que evidencia a relação das UPPs com o projeto de governança da pacificação, por meio do estado e também pelo mercado (vide a campanha favela é cidade e de cidade integrada realizada ao longo desse período). A ideia de La Rocque era que os investimentos pudessem ser ampliados, inclusive, para as favelas ainda não ocupadas por uma UPP e, nesses casos, que uma equipe da UPP Social pudesse chegar

---

<sup>33</sup>Serviço de atendimento ao público, prestado pela prefeitura, por meio de uma central telefônica (1746), para a resolução de problemas.

<sup>34</sup> Ler sobre o caso de desaparecimento na Rocinha do pedreiro Amarildo em: <<http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/caso-amarildo/caso-amarildo-a-historia.htm>>.

antes mesmo da UPP nesses territórios. No entanto, esse fundo de investimentos sociais não saiu do papel.

Com Eduarda a frente do IPP e, por consequência da UPP Social, o discurso governamental da “integração entre favela e cidade” ganhou ainda mais robustez, comum à proposição de prática ainda mais orientada para os interesses do mercado e das parcerias público-privadas “que encontram nas UPPs a sua infantaria” (MENDES, 2013, p.1). Dessa forma, a “classe C é este pedaço da ‘sociedade civil’ a ser produzida e capturada pelas teias das finanças e do mercado, enquanto o público (estado) pratica as dores da pacificação e o fomento para o novo arranjo” (MENDES, 2013, p.1).

Mendes (2013) indica que a proposta apresentada por Eduarda para o ano de 2014<sup>35</sup> almejava o controle do terceiro setor por meio de uma nova interação, entre estado e mercado – público e privado, aos moldes neoliberais, devendo buscar a ideia de profissionalização e concorrência entre ONGs.

O que me chama a atenção são os novos desafios colocados por esse novo mecanismo que inclui a “Classe C” nas redes do mercado e do endividamento e, ao mesmo tempo, entrega o território da favela às políticas dos “gestores” escolhidos pelo mesmo mercado. Nesse movimento, desaparecem todas as forças de participação social do território, todas as tentativas de se realizar articulações autônomas de moradores e afetados pelas políticas públicas, ou seja, toda a possibilidade de *democratizar* de alguma forma o processo de “pacificação”. A única mobilização permitida é a do próprio mercado e sua “esfera pública”. Movimentos reais de conflito acabam “atrapalhando os negócios”, como parece ser a própria visão que todos os governos possuem dos recentes embates por direitos ocorridos desde junho de 2013 (MENDES, 2013, p.).

Nesse sentido, o processo de integração das favelas à cidade se mostrou, conforme indica Mendes (2013), uma agenda favorável ao mercado: a pacificação não resultou em custos adicionais para o mercado, pelo contrário, assumiu a possibilidade lucrativa com as pastas sociais e ambientais, possibilitando o fomento ao turismo em várias favelas (através da construção de estruturas turísticas tais como: teleféricos, planos inclinados, trilhas ecológicas, elevadores panorâmicos, dentre outras), enquanto a população enfrentou o aumento no custo de vida, sem que houvesse, no entanto, garantia de qualidade de vida para essa mesma população.

Sobre a gestão de Eduarda La Rocque, o então gerente de território no período inicial, destaca que não houve grande receptividade quando a presidente assumiu o programa. Isso porque já se especulava que Eduarda, por conta de seu perfil de austeridade, conduziria o programa de maneira distinta da idealizada por Ricardo e pela equipe gestora. De acordo com

---

<sup>35</sup>Encontrada no texto *Inclusão social e o papel do mercado financeiro*(2012). Ver em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/03a6a15e-bd80-41c7-bce5-2a0883f616c2>>. Acesso em 14 jan. 2018.

o ex-gerente da GT não houve receptividade e cooperação com a presidente uma vez que ela, mesmo tendo sido pautada sobre a orientação das equipes e das gerências e em relação os possíveis avanços do programa, chegou com uma ideia de reformulação de ações que destoava, por completo, do que já vinha sendo executado.

A falta de receptividade se deveu, portanto, nas palavras do ex gerente da GT, a mudança de rumo do programa. Ele salientou ainda que, no IPP, a nova presidente já entrara pressionada por conta das investidas de um antigo assessor parlamentar da SEASDH (Jailson de Souza) em conjunto com o então vice-prefeito (na ocasião, Adilson Pires, do Partido dos Trabalhadores), que tentaram tomar a UPP Social por diversas vezes no discurso. Para o assessor, a capilaridade do programa era interessante principalmente porque ele trabalhava em favelas, no “observatório de favelas”. O vice-prefeito por duas vezes chegou a anunciar o fim da UPP Social e a substituição do programa por ouvidorias nas favelas, sendo desmentido, ambas as vezes publicamente pelo prefeito. Paralelamente a esse discurso, o assessor dissertava sobre o enfraquecimento do UPP Social, e como este programa, criado como uma parte integrante da pacificação acabara perdendo peso político e ganhando um papel secundário e até ineficaz no combate a violência e a melhoria da qualidade de vida dos moradores das favelas pacificadas da cidade do Rio de Janeiro.

A pressão do ex assessor e do vice-prefeito sobre a gestão de La Rocque e para atrair para si próprios a UPP Social pode ser justificada pela intenção de parcela do PT do Rio de Janeiro de ganhar visibilidade e popularidade por meio da engrenagem do programa nas favelas para disputar as eleições subseqüentes.

Conforme o ex gerente da UPP Social salientou, o ex assessor

queria descaracterizar o programa, criar uma ouvidoria, uma coisa que não era a UPP Social, assim como a Eduarda”.

“UPP Social virou objeto de disputa política. Existia um interesse de uma galera que trabalhava com movimento social em favela porque no campo era uma espécie de referência” (ex-gerente, em entrevista concedida em 26/07/2017).

Diante de todas essas mudanças e de uma estrutura de programa ainda fragilizada por conta das novas orientações que modificavam, por completo, a orientação do trabalho dos integrantes, em 2014, e também por conta das disputas pelo programa, no âmbito da prefeitura, o programa UPP Social Carioca passa a ser denominado de Rio+Social, uma tentativa do prefeito em desvencilhar a iniciativa da prefeitura do programa de segurança pública, as UPPs, que já demonstravam um declínio e uma crise anunciada (PORTAL O DIA, 2014) e também a ampliação de possibilidades, já que nesse momento o programa deixava

para trás a limitação de somente atuar em territórios de UPP (uma perspectiva trazida por Eduarda La Rocque, mas também nunca posta em prática).

Essa mudança, no entanto, provocou uma espécie de crise de identidade nas equipes que, para além das novas orientações ainda não compreendidas pelos agentes e parceiros nos territórios, agora precisavam se reconstituir enquanto Rio+Social: um novo programa, com novas diretrizes, com os mesmos integrantes e nas mesmas favelas. Tudo isso corroborou para que o programa fosse cada vez mais desacreditado nos espaços em que estava inserido, dificultando o trabalho das equipes, e nesse sentido, principalmente o das equipes de campo da GT.

A partir de então, a gestão do Rio+Social começou a perder fôlego, e as equipes foram gradativamente esvaziadas. Nesse período as UPPs já passavam por sérias dificuldades econômicas, e o próprio secretário de segurança cobrava mais envolvimento com ações sociais, salientando que o social não adentrou as favelas cariocas com a mesma velocidade da polícia, não atendendo as expectativas geradas. Sob esse contexto, surgem rumores, ao final de 2014, de que Eduarda La Rocque deixaria o IPP, o que se confirmou nos primeiros meses de 2015, em meio ao final do acordo de gestão da parceria entre a prefeitura e a ONU-Habitat para o desenvolvimento do programa.

Assim, após a saída de Eduarda ocorreu o definitivo desmanche do programa, sendo as equipes orientadas a finalizarem, aos poucos, suas agendas nos territórios e sistematizarem os documentos produzidos ao longo dos seis anos de história. As equipes de campo da GT foram, finalmente, desligadas da UPP Social em dezembro de 2015 (já como Rio+social), tendo as outras gerências, permanecido em versões reduzidas, para finalizar os trabalhos, ao longo do ano 2016.

Como ressaltou Nunes (2013),

não há como deixar de observar o quanto a política pública percorre um longo caminho até se consolidar como tal. E nesse processo, um elemento parece perpassar todas as etapas: a política. A política não decide sozinha, mas pode influenciar decisivamente todas as etapas da política pública. De maneira que fazer política pública é antes de tudo uma atividade política. (NUNES, 2013, p.143)

E foi também por conta de uma decisão política que a UPP Social teve fim. Menos que uma política de governo, a UPP Social não resistiu nem mesmo aos mandatos de Eduardo Paes na prefeitura.

Como apresentado até aqui, na gestão de Eduarda, muitas foram as idéias em relação aos novos rumos da UPP Social, todas baseadas nas PPPs, mas nenhuma que, de fato, tenha ido a frente justamente pela falta de credibilidade da presidente entre a própria equipe e,

principalmente pela pressão da prefeitura em tornar o programa um mero verificador de demandas advindas do 1746 nas favelas (espécie de ouvidoria da prefeitura).

## 2.5 O fim da UPP Social

A UPP Social ou Rio+Social deixou de existir, na prática, ao final de 2015, embora a prefeitura, tenha sustentado, ao longo de todo o ano de 2016, que o programa continuava a ser implementado normalmente.

Neste cenário descrito é possível observar que a UPP Social, parte importante do projeto de pacificação das favelas cariocas, assim como as UPPs, não conseguiu produzir resultados sólidos no que tange a mudança da realidade nas favelas, a partir do que propunha: uma gestão social participativa e a integração das favelas à cidade. Isso porque, nem mesmo enquanto programa na prefeitura, conseguiu se consolidar.

Leite (2012) indica a existência de objetivos implícitos ao projeto de pacificação, para além da retomada do controle dos territórios, o que se desejou foi o controle de seus moradores, buscando sua disciplinarização, reeditando o *modus operandi* de outras políticas públicas aplicadas às favelas.

Palavras utilizadas pelo programa UPP Social como “Gestão” e “Governança”, indicam o peso da política pública que se pretendeu realizar. O nome UPP Social, embora seus gestores e funcionários não fossem policiais, demonstram que cada palavra, nesse contexto, é carregada de sentido, como bem explica Foucault (1966) em seu livro “A palavra e as coisas”. Isso porque, a sigla UPP traz em seu significado mais explícito a ideia de pacificação, um projeto político que teve como objetivo cooptar e gerir vidas, mas vidas específicas, a dos negros, pobres e moradores das favelas que cercavam as áreas mais valorizadas da cidade e onde se planejava realizar os grandes eventos esportivos. Essa busca pela gestão de vidas vai muito além, no entanto, do eixo da segurança pública e, por isso, sai da esfera policial para abranger a “empregabilidade, conflitos familiares e entre vizinhos, comércio, educação, saneamento básico, cultura, religião, entre outros” (ESPERANÇA, 2012, p. 103) buscando integrar e adequar moradores e favela ao Estado em um processo civilizador diferente: se antes era por meio da força da polícia, agora se desenvolve por meio de uma gestão, uma gestão por meio de pastoreio ou como salienta Machado da Silva (2002) uma política de controle negociado.

Nesse contexto, o ex-gerente da GT afirma que uma dura crítica que o programa recebeu foi a de praticar o “controle negociado”, de apontar o que poderia ou não ser realizado.

As críticas quando vinham, e eu parava para ouvir, tinham um fundo de razão. A gente acabava mesmo fazendo isso, mas o objetivo do programa nunca foi controlar a negociação.

Acho que a inteligência da crítica é porque a gente sem querer acabou fazendo esse papel de deixa com a gente que a gente tem as articulações. Eu acho que a crítica era correta, mas a gente não fazia isso pensado e a gente não controlava, de fato, nada. Pelo contrário, a gente não sabia de muita coisa. Mas a ideia está muito ligada a isso principalmente por causa do Vamos Iluminar, da luz, que a gente mapeava, a gente marcava dia e os pontos para consertar. Mas não era o objetivo. Parece que o programa era uma coisa ruim, mas não era (ex-gerente, em entrevista concedida em 26/07/2017).

Para um dos primeiros integrantes da UPP Social, desde sua criação ainda na SEASDH, pode-se observar certa tentativa de subordinação e civilização da população da favela nos dois momentos do programa: no momento do Ricardo Henriques, de uma forma mais velada, muito mais por conta da preocupação em levar serviços às favelas, o que acabava criando padrões civilizatórios para que as demandas fossem atendidas. Já com Eduarda La Rocque a questão da subordinação e civilização vem por uma vertente de abertura da favela ao mercado privado, para que ela fosse vista como uma oportunidade, isso no campo da economia, do empreendedorismo, reforçando a ideia das PPP3. Por isso, inclusive, ela focava em territórios que julgava mais interessante e centrais para o desenvolvimento das PPP3, tais como o Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e a Rocinha, favelas onde tentou, pessoalmente, implementar modelo de gestão de território, de projetos e ações para atender as expectativas do mercado em desenvolver a favela como uma potência econômica.

No Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, por exemplo, a presidente organizou várias reuniões em torno do que chamava de “projeto de governança local” do Complexo Rubens Braga, localizado no alto da favela Cantagalo. Eduarda pretendia implantar uma gestão compartilhada do equipamento, priorizando garantir espaço para grandes projetos se instalarem no local e tornando esse complexo um pólo atrativo turístico e de desenvolvimento econômico local.

## **2.6. A UPP Social do papel: resultados da pesquisa**

Com base nas cinco entrevistas realizadas com integrantes que trabalharam na UPP social entre os anos de 2010 e 2015 entre estado e prefeitura, nas gestões de Henriques e La Rocque (4 deles nas duas gestões) acerca de diversos temas, produtos, processos de trabalho e situações, é possível elencar o que estes entendem como as maiores força e fraqueza do programa, assim como as grandes oportunidades e as ameaças.

Ao longo deste capítulo as falas desses entrevistados foram expostas, de maneira a corroborar a ideia aqui apresentada, de que a UPP Social em sua gênese tinha como função

ser parte integrante da pacificação, buscando oferecer um corpo social ao projeto das UPPs e nortear as políticas públicas a serem realizadas nas favelas pacificadas, mas que depois se tornou um programa de coleta de demandas e sem grande representatividade e força política.

Tem-se, portanto, a oportunidade de elencar, no quadro a seguir, a exposição dos resultados:

### Quadro 1 – Resultados da Pesquisa

<p style="text-align: center;"><b>Forças</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estar no IPP que é órgão que concentra as informações municipais e está ligado a secretaria da casa civil.</li> <li>- Ser um programa inovador e que propõe uma nova forma de gerir políticas públicas</li> <li>- Equipe alheia a partidos políticos.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerir, por meio do aval do prefeito o planejamento municipal a partir das informações levantada pela UPP Social, cobrando das secretarias o seu plano de trabalho para solucionar os problemas diagnosticados pelas equipes de campo.</li> <li>- Não há oportunidades para esse programa dentro desse modelo de prefeitura.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fraquezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grande rotatividade das equipes;</li> <li>- Mudança da direção do programa;</li> <li>- Falta de recursos;</li> <li>- Falta de diálogo do IPP com as secretarias municipais para que o trabalho da UPP Social passasse a ser um norte para as atuações da prefeitura no território;</li> <li>- Não ter poder de execução no campo.</li> <li>- Não ter poder de resolução;</li> <li>- O contrato de trabalho de três em três meses que não conferia segurança.</li> <li>- Orçamento ou ausência de;</li> <li>- Nome do programa “UPP SOCIAL”.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Ameaças</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de segurança;</li> <li>- Escassez de devolutivas em relação as demandas encaminhadas às secretarias;</li> <li>- Agenda política e eleições</li> <li>- Paternalismo do Estado;</li> <li>- Assédio de diversos políticos que pleiteavam o programa.</li> </ul>

Fonte: Entrevistas realizadas com cinco integrantes do programa UPP Social. Organização da autora.

É sintomático que a UPP Social após a saída do Estado tenha sido alocada no IPP. Embora seja um órgão que armazena os dados/ informações da cidade e isso tenha sido apontado como uma força do programa, pertencer ao IPP foi também considerada uma fraqueza, já que o instituto não possuía o poder de executar políticas e ações no campo. Ser um programa inovador e ter uma equipe livre de pressões partidárias, embora tenha sido apontado como uma força, trouxe desconfiança em um modelo de prefeitura em que o

clientelismo ainda é exacerbado e situação *sine qua non* para a permanência no governo e para a obtenção de poder.

Portanto, dentre as fraquezas e as ameaças, a maioria está atrelada a ausência de poder do IPP em executar políticas e ações, e ainda a falta de vontade política de financiar as ações estruturantes necessárias à UPP Social, uma vez que em campo as equipes não atendiam às finalidades eleitoreiras e partidárias.

Portanto, entender em detalhes a constituição e os rumos desse programa é fundamental para a explicitação do que, de fato, foi pensado como proposta para a política de segurança da cidade, e como as favelas estiveram entrelaçadas nesse processo, principalmente por uma ação pretensamente orientadora do programa UPP Social e da política governamental.

Pelo descrito até aqui, a forma como o Estado estruturou a UPP e depois orientou o trabalho da UPP Social, inviabilizava a missão de integração e a melhoria da qualidade de vida dos moradores nas favelas cariocas, sempre dificultando, quando não engessando quaisquer tentativas de produção de políticas públicas emancipatórias. Ficou claro que o exato objetivo da política de governos, tanto estadual como na esfera municipal era o de produzir a cidade carioca para receber investimentos de capital de diversas modalidades, por meio do controle e da segregação ainda que disfarçada de integração. Para este cenário ficar completo, falta apresentar como o Programa foi pensado para o Complexo de favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, ou seja, o que foi desejado institucionalmente para esse território, e como foi colocado em prática. É o que será visto no próximo capítulo.

### CAPÍTULO III

#### **Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e a UPP Social na prática: ações planejadas para um território**

Como abordado no capítulo 2, o programa UPP Social implementado em todas as favelas cariocas que receberam uma unidade de polícia pacificadora (UPP) foi um dos pilares do projeto de pacificação, em conjunto com a UPP.

Lançado em 2010 pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos com o propósito de ser um programa articulador de ações sociais em territórios de UPP e apropriado pela prefeitura em 2011, como forma de garantir que o programa seria essencialmente voltado à cidade carioca, foi implementado para apoiar o projeto das UPPs, procurando o governo municipal dar subsídios na transformação das favelas em oportunidades, senão como atrativo para o capital, ao menos para não ser um obstáculo aos megaeventos de 2014 e 2016 e para os vários investimentos que os governos municipal, estadual e federal pretendiam captar no mercado internacional para o Rio de Janeiro, embora seu idealizador tenha buscado torná-lo um programa de referência para nortear políticas públicas para e nas favelas.

A UPP Social do papel, nos três momentos apresentados no capítulo anterior, estado – SEASDH (gestão Ricardo Henriques) e município – IPP (gestão Ricardo Henriques e gestão Eduarda La Rocque) difere do programa desenvolvido, na prática, nas 37 favelas pacificadas na cidade do Rio de Janeiro, pelo menos a que foi desenvolvida no PPG. Embora tenha sido apresentada como um programa inovador para a máquina pública e de grande relevância no contexto de integração das favelas à cidade, o que na prática pôde ser observado foi a sua utilização como uma roupagem social para conter e/ou abrandar possíveis divergências populares em relação à política de governo representada pelas UPPs, sendo utilizado em grande medida para levantamento e qualificação de dados das e nas favelas cariocas que poderiam servir para nortear políticas públicas sociais, mas que na maioria das vezes serviu para nortear a política de segurança das UPPs pautada em oprimir pobres, negros e favelados.

Portanto, neste capítulo analisar-se-á como o programa UPP Social foi desenvolvido, na prática, em uma favela carioca – o complexo de favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (PPG) – buscando enfatizar as articulações, projetos e ações executadas neste grupo de favelas durante as duas gestões do programa: Ricardo Henriques e Eduarda La Rocque. Também mostrando como a ação desse programa ajudou a manter o PPG dentro do *script* para os megaeventos.

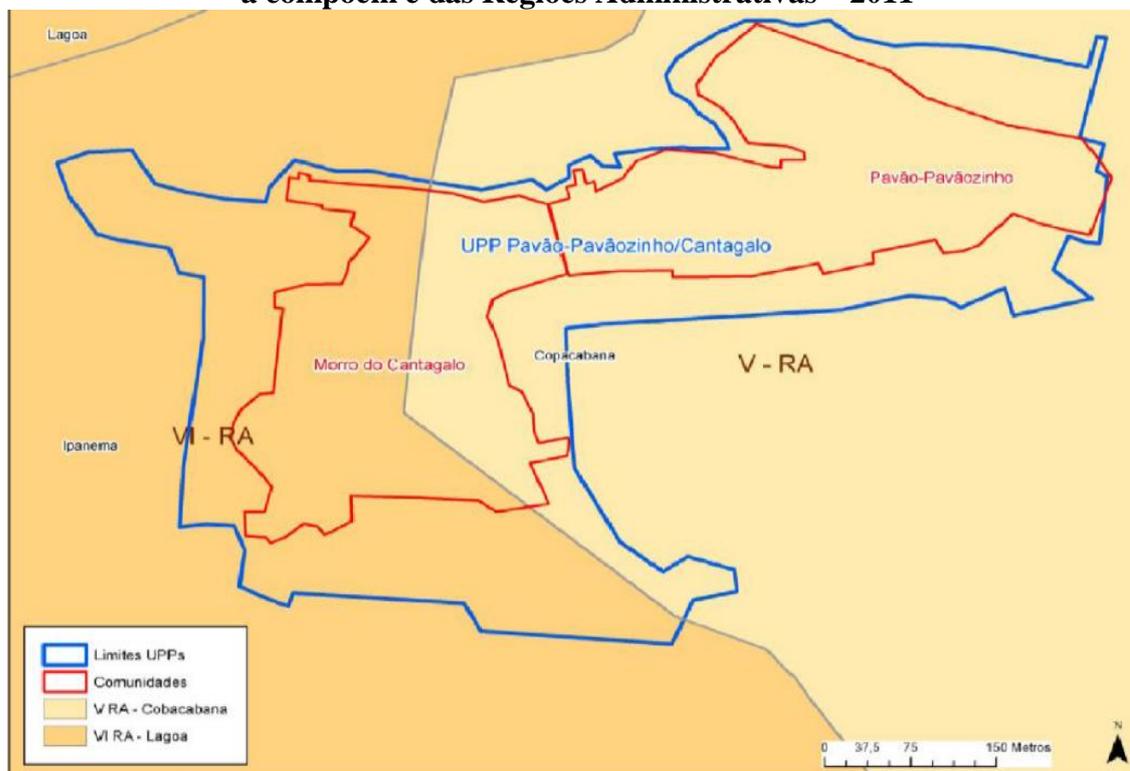
### 3.1 Pavão-Pavãozinho e Cantagalo: Breve Histórico

Tenho vários nomes: Morro, Maciço do Cantagalo, Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, Favela, por um tempo virei sigla PPG, porém, na paz, volto a ser Cantagalo, Pavão, Pavãozinho. Classificam-me também de AEIS – Área Especial de Interesse Social, coisa de lei da Cidade do Rio de Janeiro, desde 2003, dizem que é para assegurar o lugar desse povo que me ocupou, protegido da predação de um tal de mercado imobiliário que, no rastro da urbanização, da pacificação, da regularização, aproveita da valorização compra e expulsa quem lutou e mereceu o progresso.

(Trecho do livro “Circuito das Casas - Tela: Caminhos de Vida no Museu de Favela, 2012)

O complexo Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (popularmente conhecido como PPG – Pavão-Pavãozinho e Galo) é formado por duas favelas, a favela Cantagalo e a favela Pavão-Pavãozinho. Está localizado nos bairros de Copacabana e Ipanema, nas V e VI Regiões Administrativas (RA's de Copacabana e Lagoa, respectivamente), conforme o portal Rio+Social (2015), como pode ser observado nas Figuras 9 e 10.

**Figura 9 – Mapa do limite da UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, das comunidades que a compõem e das Regiões Administrativas – 2011**



Fonte: Panorama do Território. Rio+Social (2015).

**Figura 10 – Mapa do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e Adjacências**



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pela autora.

Formalmente, o nome dado ao complexo de favelas no Sabren<sup>36</sup> é Morro do Cantagalo, embora as favelas ocupem o mesmo terreno rochoso: olhando para o mar, ao lado direito o Cantagalo que atinge cerca de 95 metros, e ao lado esquerdo Pavão-Pavãozinho que chega a 200 metros, as duas favelas que compõem o complexo possuem identidades e características próprias.

A ocupação do Cantagalo remete aos anos 1900, com a instalação de alguns barracões (SETH, 1985 *apud* NERI, 2010) por moradores considerados “crias da terra”, principalmente negros nascidos nas proximidades do Rio de Janeiro, e ex-escravos vindos de Minas Gerais e do Espírito Santo. Parte da fixação desses migrantes na comunidade esteve diretamente atrelada à busca por melhores oportunidades de emprego que eram oferecidos, inicialmente, principalmente nas áreas da construção civil, portaria de prédios e áreas de serviços gerais, havendo um alargamento dessas ofertas a partir das décadas de 1970 e 1980. Já o Pavão-Pavãozinho teria sido ocupado apenas por volta de 1930 por migrantes nordestinos, sob as mesmas condições de precariedade da favela vizinha, em busca de empregos (Rio+Social, 2015).

Dessa forma, enquanto a população do Cantagalo foi principalmente constituída por descendentes dos ocupantes iniciais, denominando o que Silva (2010) chamou de baixo índice de moradores estranhos, o que atribui a essa favela um sentimento de comunidade, de família, onde todos se conhecem e, portanto, onde predomina a raça negra, a população do Pavão-Pavãozinho foi composta principalmente por migrantes nordestinos que se caracterizaram

<sup>36</sup> 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.

pelo constante trânsito entre as várias favelas do Rio. Esta diferença de ocupação do território, cultural e de etnia é uma das marcas mais importantes da fronteira simbólica e de identidade que separam estas duas comunidades.

Vi lá em baixo em meu sopé, no início dos 1800, surgir o bairro Copacabana e barões e coronéis fundarem a Villa Ipanema... E a paisagem à minha volta foi mudando [...] Praças, túneis, bondes, aterros, ruas e avenidas surgiram com o trabalho braçal de desempregados e mendigos recolhidos nas ruas para as obras. E essa gente sem direito de morar na cidade que ajudavam a construir, olhou para mim, Morro, que por ser inclinado, sobrei na vontade dos barões. Esse povo me olhou como uma solução e veio para sobreviver [...] Por volta do início do século XX, aí pelos idos de 1900 os homens começaram a me subir, cavando sua morada nas áreas mais difíceis de morar, espremendo-se para fazer render o espaço, atraídos pelas proximidades das oportunidades de trabalho da cidade que crescia. (MUF, 2012)

A Tabela 2 apresenta os dados sobre população, área e densidade demográfica nas duas favelas:

**Tabela 2: População, área e densidade demográfica das Comunidades na UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e do município do Rio de Janeiro – 2010**

Comunidades	População	Área (m <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica (hab/ha)
Pavão-Pavãozinho	5.567	63.980	870,1
Cantagalo	4.771	63.974	745,8
<b>Total</b>	<b>10.338</b>	<b>127.953</b>	<b>808,0</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>6.320.446</b>	<b>570.917.463</b>	<b>110,7</b>

Fonte: Panorama do Território Rio+Social (2015). Adaptado pela autora.

Os dados revelam que a favela Pavão-Pavãozinho é a mais populosa (5.567 habitantes), mas a diferença entre ela e o Cantagalo é relativamente pequena (796 pessoas). A população total do complexo é de 10.338 pessoas, segundo os dados do IBGE de 2010, conforme destacado pelo portal Rio+Social (2015). Além disso, a área (m<sup>2</sup>) ocupada por cada uma é praticamente a mesma (63.979 m<sup>2</sup> e 63.973 m<sup>2</sup>). A discrepância está na densidade demográfica quando comparada com a “cidade formal”: na área de UPP a densidade demográfica atinge uma média de 808 hab/ha, enquanto no município do Rio, a densidade demográfica é de 110,7 hab/ha, o que ressalta uma concentração populacional<sup>37</sup> da favela cerca de oito vezes maior do que a constatada no restante da cidade, resultando inúmeros problemas sociais que as políticas públicas, ali efetivadas, não tiveram a intenção e/ou não foram capazes de atender. Para efeitos de comparação e curiosidade, tanto as associações de moradores quanto lideranças locais afirmam que a população das favelas somada se aproxima dos 20 mil habitantes.

<sup>37</sup>Essa concentração pode ser ainda maior se levado em conta o número de habitantes que as associações de moradores do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo apresentam. Segundo elas, o número de habitantes do complexo é de cerca de 20.000 pessoas.

A Tabela 3 distribui a população em razão do sexo nas duas favelas, comparando-as com o restante da cidade e com as R.A.s:

**Tabela 3: População de cada favela de acordo com o sexo – 2010**

Comunidades	Homens	%	Mulheres	%
<b>Pavão-Pavãozinho</b>	2.877	51,68%	2.690	48,32%
<b>Morro do Cantagalo</b>	2.332	48,88%	2.439	51,12%
<b>Total</b>	5.209	50,39%	5.129	49,61%
<b>R.A. Copacabana</b>	42,80%		57,20%	
<b>R.A. Lagoa</b>	44,72%		55,28%	
<b>Rio de Janeiro</b>	46,83%		53,17%	

Fonte: IBGE (2010). Adaptado pela autora.

No Pavão-Pavãozinho a população é maioria masculina: 52 % contra 48% de mulheres. No Morro Cantagalo, a maior população é a feminina: 51% contra 49% de homens. Essa realidade não reflete, no entanto, a da cidade como um todo e nem das RAs onde a maioria absoluta e com folga é a feminina, conforme observado na tabela.

Quanto a faixa etária da população, de acordo com o censo demográfico (2010) a maioria no Pavão-Pavãozinho é composta por jovens entre 15 e 29 anos, o segmento considerado o mais vulnerável entre as faixas etárias na sociedade, representando um percentual de 37%, enquanto no Cantagalo a maior população é a dos adultos entre 30 e 64 anos (38%), conforme pode ser observado na Tabela 4:

**Tabela 4: Total e percentual de crianças, jovens, adultos e idosos de acordo com cada comunidade – 2010**

Comunidades	Faixa etária									
	0 a 14		15 a 29		30 a 64		65+		Total	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Pavão-Pavãozinho</b>	1.382	25%	2.034	37%	2.001	36%	150	3%	5.567	100%
<b>Morro do Cantagalo</b>	1.359	28%	1.470	31%	1.791	38%	151	3%	4.771	100%
<b>Total</b>	2.741	27%	3.504	34%	3.792	37%	301	3%	10.338	100%
<b>R.A. Copacabana</b>	9,6%		19,6%		47,9%		22,7%		100%	
<b>R.A. Lagoa</b>	12,9%		18,8%		50,5%		17,7%		100%	
<b>Rio de Janeiro</b>	19,4%		24,1%		46%		10,4%		100%	

Fonte: Censo demográfico (2010). Adaptado pela autora.

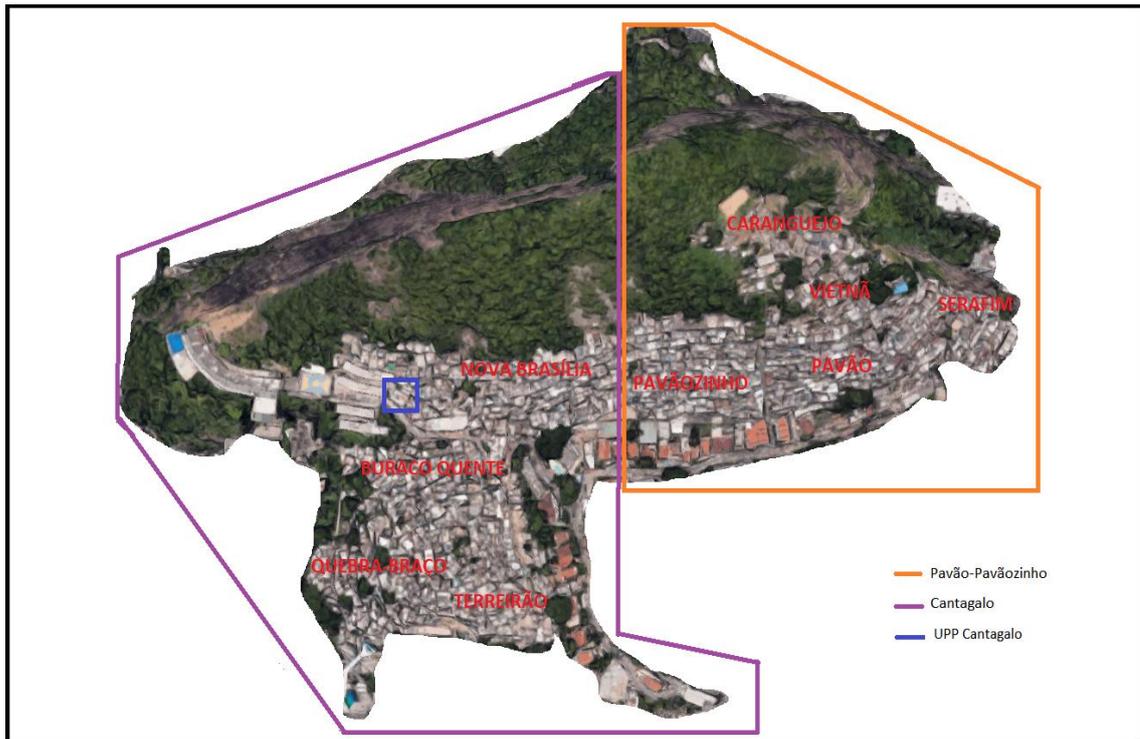
Na tabela fica exposto ainda que a população de crianças do Pavão-Pavãozinho representa  $\frac{1}{4}$  da população total, enquanto no Cantagalo esse valor é um pouco superior (28%), ambas contrastantes com o percentual das RAs e da cidade como um todo, já que  $\frac{1}{3}$  dos habitantes é formado por crianças enquanto considerando-se a cidade como um todo é  $\frac{1}{4}$ , ainda com uma pirâmide etária de países subdesenvolvidos.

Quanto à água e ao esgotamento sanitário ofertado a população dessas favelas, de acordo com o Censo demográfico (2010) 99,6% dos domicílios do Pavão-Pavãozinho possui abastecimento adequado/oficial de água, contra 98,8% no Morro Cantagalo, uma média maior que a da cidade do Rio de Janeiro (94,9%). Ambas as comunidades possuem (juntas) 99,2% de cobertura oficial de esgotamento sanitário também acima da média da cidade carioca de 98,5%.

Em relação à renda per capita por domicílio nas duas comunidades, de acordo com o Censo demográfico (2010), cerca de 60% dos domicílios são sustentados por valores entre  $\frac{1}{4}$  de salário e 1 salário mínimo, apenas 6,3% dos domicílios são sustentados por mais de 2 salários. Esses números contrastam com os da cidade do Rio de Janeiro em que cerca de 58% da renda per capita dos domicílios são de mais de 2 salários mínimos, e ainda mais se comparados as RAs onde as favelas estão localizadas: nas RAs de Copacabana e Lagoa, 75,4% e 76,9% dos domicílios, respectivamente, tem renda per capita maior que 2 salários.

Marcadas histórica e culturalmente por uma divisão simbólica entre os territórios das duas comunidades, os moradores do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo dificilmente ultrapassavam essa fronteira simbólica. As duas favelas ainda hoje preservam, além do limite entre si e histórias diferentes de ocupação; localidades e/ou sub-comunidades, ao menos nove, cada qual delimitada por divisas simbólicas, e com características físicas e subjetivas que as distinguem e separam umas das outras. No Pavão-Pavãozinho encontram-se: Pavão, Pavãozinho, Caranguejo, Vietnã e Serafim. Enquanto o Cantagalo é composto por Quebra-Braço, Buraco Quente, Terreirão e Nova Brasília, tal como pode ser observado nas figuras 11 e 12, ilustrações das localidades/sub-comunidades do PPG:

**Figura 11 – Mapa de localidades Pavão-Pavãozinho e Cantagalo**



Fonte: Google Maps (2018). Adaptado pela autora.

Conforme o Museu de Favelas,

Serafim tem esse nome por conta do Hotel do Serafim, o Vietnã porque seus ocupantes chegaram muito pobres e meio esfarrapados, pareciam voltar da Guerra do Vietnã, Caranguejo lá no alto, porque começar a vida aí era (e ainda é) tão penoso que parecia que se andava para trás, tal um caranguejo; Quebra-Braço porque muita gente se acidenta nessa ocupação, de cima das lajes e nas pirambeiras [...] (MUF, 2012, p. 29).

**Figura 12 – desenho das localidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo**



Museu de Favelas (2012).

As diversas localidades preservam ainda recordações e vestígios dos confrontos entre facções que ocuparam as comunidades. Memórias que continuam a influir na vida dos moradores e, portanto, resultam num certo distanciamento entre áreas em que outrora eram proibidos, pelos traficantes, de transitar.

Dentre as localidades mais estigmatizadas do Morro do Cantagalo estão o Buraco Quente e o Quebra-Braço, ambas de difícil acesso, tanto por conta das escadarias, quanto por conta da violência. Nessas duas áreas, que estão localizadas na zona mais baixa do Cantagalo, há ainda um sério problema de descarte de lixo, drenagem de águas pluviais e esgotamento sanitário. O fim do lixoduto que atendia a essas duas áreas do Cantagalo foi o principal fator agravante do problema do lixo, isso porque, os resíduos que eram ali descartados, eram transportados até uma caçamba na Rua Barão da Torre, Ipanema, onde a COMLURB fazia a coleta. Com a extinção desse lixoduto por conta das obras de construção da estação do metrô, a logística de descarte nessas áreas foi dificultada, uma vez que transportar o lixo, materiais de obra e até móveis e eletrodomésticos a pé e ao longo das escadarias, é trabalhoso e demasiadamente cansativo, o que resultou em áreas de acúmulo de lixo e/ou verdadeiros lixões a céu aberto, onde proliferam-se ratos, insetos e torna-se difícil o escoamento de água.

No Pavão-Pavãozinho as localidades mais estigmatizadas são o Vietnã e o Caranguejo. O Caranguejo é a área mais alta e de difícil acesso da comunidade. É a única parte de todo o Complexo do PPG onde ainda podem ser encontradas casas de estuque em meio a outros barracos de madeira. No alto desta localidade está preservado um grande campo de areia que, não fosse a carga simbólica pesada (era utilizado como local de assassinatos e conhecido como “microondas”<sup>38</sup> do tráfico) poderia ser utilizado como uma área de lazer por toda a comunidade. Ao lado do campo, em uma ribanceira, está o lixão batizado como Grotão, onde já houve deslizamento de lixo, terra e diversas intervenções de limpeza. Por conta da dificuldade de acesso, cerca de uma hora de subida da base até o alto do Caranguejo, e de 20 minutos da estação mais próxima do plano inclinado, muitos moradores descartam o lixo neste local. O Vietnã (como o próprio nome faz alusão) é um dos locais mais violentos do Pavão-Pavãozinho.

Pavão-Pavãozinho e Cantagalo possuem legislações urbanísticas específicas que regulamentam o seu espaço, ambas as favelas são reguladas pelo decreto Lei de Área de Especial Interesse Social (AEIS), nº 3688 de 24/11/2003. No entanto, somente no Cantagalo

---

<sup>38</sup>Microondas é o local onde os integrantes do tráfico de drogas queimam seus inimigos e traidores. As vítimas são colocadas dentro de pneus e molhadas com álcool para depois serem incendiadas, as altas temperaturas e a forma de queimar remetem a um microondas.

vigora o decreto de uso e ocupação do solo, nº 33015 de 05/11/2010 que delimita a área de especial interesse social e das áreas públicas e privadas, dividindo-a em cinco subzonas, caracterizadas de acordo com sua morfologia, topografia e tipologia construtiva

- Subzona 1: Área ao longo das vias de principal acesso a comunidade que pode ter até 3 pavimentos;
- Subzona 2: Área de encosta, conhecida como Caixa ou Miolo que pode ter até 3 pavimentos;
- Subzona 3: Área de encosta, conhecida como Nova Brasília máximo de 2 pavimentos;
- Subzona 4: Área de encosta em declive, conhecidas como Buraco Quente, Quebra Braço e Ribanceira apenas 1 pavimento;
- Subzona de uso especial 1 e 2: Complexo CIEP Presidente João Goulart e Espaço Criança Esperança e Complexo Rubem Braga – Torre do elevador panorâmico, mirantes, escadas de acesso e estação do Metrô, respectivamente. Fica também proibida novas construções exceto as de responsabilidade do poder público que objetivem o reassentamento da população situada em áreas de risco, a preservação ambiental e que sejam direcionadas a urbanização da comunidade.

Foi somente em 2009, quase um ano após a implantação da primeira UPP no Morro Santa Marta, que o complexo PPG recebeu uma UPP, instalada no perímetro da favela Cantagalo, no final da Estrada do Cantagalo, com sede próxima ao CIEP Presidente João Goulart, no alto da comunidade.

**Figura 13 – Fachada UPP Cantagalo**



Arquivo pessoal (2012).

Com a chegada da UPP os “limites” físicos foram abruptamente derrubados, mas para além da militarização, um dos primeiros e grandes conflitos que a UPP impôs a essas favelas, desde a sua implementação, foi o tratamento de ambas como um só território, englobando-as como um complexo em uma única UPP, a UPP Cantagalo, desconsiderando as particularidades que as diferenciam.

De fato, os moradores dessas favelas não se enxergam como pertencentes a um único território. Cada uma das favelas possui, inclusive, uma associação de moradores com presidente e configuração própria: o Centro Social Nossa Senhora de Fátima da Favela do Morro Cantagalo (Cantagalo) e a Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho.

Desde a instalação desta UPP, o PPG vem convivendo com a política de segurança cuja proposta é a “pacificação” por meio da militarização e, desde essa data, os desdobramentos dessa UPP propiciaram distintas mudanças no cotidiano dessas favelas. No entanto, estas mudanças ainda não foram capazes de romper os estigmas e símbolos da violência e controle do tráfico de drogas. Mesmo depois da implantação da UPP e da liberação dos moradores para circular pelas diversas localidades, muitos moradores ainda se sentem inibidos em transitar do Pavão-Pavãozinho para o Cantagalo e vice-versa, não sendo incomum a existência de moradores do Pavão-Pavãozinho que nunca foram ao Quebra-Braço, ou moradores do Cantagalo que nunca subiram até o Vietnã e/ou Caranguejo.

Nos anos 1960 uma grande e impactante obra foi realizada no Cantagalo. Um grupo de empresários idealizou e executou a ideia de um hotel no alto do morro, o “Panorama Hotel Palace”, embora tenham realizado o grosso da obra, o hotel nunca funcionou, ficando abandonado por muito tempo, virando ruína, passou a ser cuidado e recuperado por moradores em seus projetos independentes. Administrado pelo Estado, passou por grandes obras do PAC e virou Complexo Rubem Braga<sup>39</sup>, inaugurado em 2010 na estação do metrô General Osório, formado por um túnel de 260 metros de extensão através das rochas do morro, possuindo dois elevadores panorâmicos que juntos transportam até 100 pessoas por viagem e levam turistas até o “Mirante da Paz”<sup>40</sup>.

Há no Complexo uma ponte que integra suas duas partes e que possibilita que os moradores do Cantagalo e Pavão/Pavãozinho acessem o metrô de Ipanema. Foi inaugurado com a promessa de ser um novo ponto turístico da Zona Sul, integrando a favela a zona nobre

---

<sup>39</sup>O nome do complexo faz referência e homenagem ao jornalista e escritor que morou na região e teve Ipanema como o cenário de algumas de suas crônicas. O Complexo Rubem Braga foi construído pela construtora Odebrecht.

<sup>40</sup> O Mirante da Paz tem 115 metros quadrados com vista para o mar de Copacabana, Ipanema e Leblon, para o Morro Dois Irmãos, Corcovado e para a Lagoa Rodrigo de Freitas.

da cidade, na parte baixa, no asfalto, é ocupado por postos de serviços públicos como o Rio Poupa Tempo. Outra parte do Complexo, na parte alta do Cantagalo, onde foi construída inicialmente a estrutura do hotel, foi ocupada pelo CIEP João Goulart, FAETEC, CRJ, Espaço Criança Esperança, Afroreggae<sup>41</sup> e até pela UPP durante algum tempo, todos disputando lugar com os projetos de moradores que não possuem financiamento e lutam para sobreviver.

Entre 2008 e 2010, o PAC em sua primeira fase também construiu quatro condomínios residenciais no Cantagalo para realocação de moradores de área de risco de ambas as favelas e em 2014, promoveu a abertura de uma via para carros na favela Cantagalo e também a reurbanização da Rua Saint Roman (que dá acesso as duas favelas) e da Estrada do Cantagalo. Anos antes, em 2005 e 2006, as favelas já haviam sido contempladas com o programa Favela Bairro, e com apoio do governo estadual, realizou melhorias na rede de água e esgoto e na pavimentação dos becos e vielas das duas favelas.

**Figura 14 – Condomínio PAC Cantagalo, Torre do Elevador Panorâmico e Obras de intervenção do Favela Bairro**



Fonte: Rio de Janeiro (2010); Rio de Janeiro (2013). Relatório independente de áreas de risco (2011).

Há de se ressaltar que com o advento das UPP's houve também a introdução de programas específicos e característicos que perpassaram por todas as favelas pacificadas na cidade do Rio de Janeiro: o programa “Territórios da Paz<sup>42</sup>”, gerenciado pelo Governo do

<sup>41</sup> Criança Esperança e Afroreggae não são projetos apoiados pela maioria dos moradores das duas favelas. Embora sejam grandes e movimente muito dinheiro, os dois projetos têm pouca adesão dos moradores e são mal vistos pelos gestores dos demais projetos comunitários por não oferecerem nenhum tipo de auxílio e ocuparem a maior parte do espaço do prédio disponível para projetos. O Criança Esperança fecha nas férias (o período de maior procura por lazer nas comunidades).

<sup>42</sup> Tem com o objetivo de coordenar e Integrar as diversas ações a serem realizadas pelos órgãos públicos estaduais nos territórios pacificados. O projeto UPP Social passou a se chamar Rio+Social em 08 de agosto de 2014.

Estado do Rio de Janeiro, por meio da SASDH, que advém da necessidade do estado em promover um programa que auxiliasse as UPPs, instalado em fevereiro de 2012, e também o programa “UPP Social”, através de uma parceria entre a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro e a ONG ONU-HABITAT, instalado em 2010. Os dois programas podem ser considerados exemplos de intervenções que buscaram fortalecer o projeto militar de pacificação e que propuseram articulações sociais e urbanas de estruturação da favela enquanto parte do perímetro urbano carioca.

A implementação do programa Territórios da Paz em 2012 nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, dois anos depois do programa UPP Social ter sido implantado, é um indicativo das mudanças de propostas que a UPP Social sofreu ao longo do tempo e das modificações em sua gestão. Isso porque quando o programa Territórios da Paz (da SASDH) foi instalado no PPG para exercer o papel de articulador de projetos e mediador de conflitos nas favelas, em prol do projeto de pacificação, o programa UPP Social estava sob a gestão de Eduarda La Rocque que apontava para uma nova direção: a das parcerias público-privadas ou PPP3 (como ela preferia chamar por acreditar nesta forma de “inclusão” comunitária). Assim, para que a UPP Social pudesse expandir sua ação, a tal inclusão através do mercado, extrapolava o objetivo de apenas a consolidação das UPPs, mas para isto era importante garantir a “paz”. O programa Territórios da Paz adentrou, portanto, no PPG a fim de dar continuidade a esse trabalho, claramente apontando a mudança de objetivo da UPP Social e limites da própria UPP.

### **3.2 A UPP Social na prática no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo: Gestão Ricardo Henriques e Eduarda La Rocque**

Pacificadas ao final de dezembro de 2009, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo receberam a UPP Social em dezembro de 2010, às vésperas do programa passar para a prefeitura, configurando-se a sexta unidade da UPP Social da cidade do Rio de Janeiro. A entrada do programa na favela (na gestão Ricardo Henriques 2010-2012) obedeceu ao plano traçado para todas as equipes/unidades do programa: apresentação da equipe de campo nas Associações de Moradores do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo; apresentação da equipe na UPP para o Comandante e para os policiais responsáveis e coordenar a aproximação com as favelas; reconhecimento prévio do território por meio de caminhadas e visitas as principais instituições e projetos previamente mapeados, tais como a Clínica da Família, o Posto de Saúde, o Centro de Referência para a Juventude (CRJ), a FAETEC, o CIEP João Goulart,

Afroreggae, Criança Esperança, Museu de Favelas, dentre outros; confecção e o recebimento pelas equipes do Guia do Território ou Panorama que trazia informações específicas dessas favelas, tais como a localização e caracterização geral, dados demográficos e área ocupada, indicadores socioeconômicos e urbanos com base no censo, serviços urbanos, educação e renda.

A partir do reconhecimento do território pela equipe de campo, o levantamento de demandas estruturais para a alimentação do SIGes começou a ser colocado em prática. No PPG as principais demandas tinham relação com o lixo (coleta e descarte irregular) e por isso, a principal parceria estabelecida foi com a Secretaria de Conservação do Município, a SECONSERVA e por meio desta, também com a COMLURB.

O Fórum UPP Social aconteceu apenas algum tempo depois, em 26 de agosto de 2011, reunindo moradores, lideranças, gestores institucionais, entre outros interessados, como forma de marcar a atuação do programa nessas favelas e ainda apresentar o resultado de uma oficina de cartografia que havia sido realizada com moradores e policiais do território, que teve por finalidade mapear as localidades nomeadas pela população, mas que constavam nos registros do IPP com outros nomes, como forma de tornar mais fiel à cartografia da favela. Neste fórum também foi apresentado à população um novo plano de coleta de lixo, “o Vamos Combinar um PPG mais limpo” (em referência ao acordo de gestão entre o programa e a COMLURB, o “Vamos Combinar uma comunidade mais limpa”).

A partir de todas as informações levantadas, do domínio das demandas da população do território e também de suas principais características, a equipe de campo da UPP Social deste território produziu o “Retrato do Território” onde constava um breve histórico das comunidades, principais características, projetos mapeados e parcerias firmadas ao longo do programa. Houve ainda a elaboração e alimentação de listas de contatos (dos moradores que a equipe ia conhecendo e firmando algum tipo de relação), lista de lideranças (dos moradores e gestores que mais se destacavam em relação a gestão do território e a militância por causas referentes as comunidades), lista de associações de moradores (com o endereço, telefone, e a composição das duas equipes eleitas, uma em cada favela), lista de equipamentos públicos e de equipamentos de lazer (em que foram contabilizados e avaliados todos os equipamentos públicos e de lazer das duas comunidades), e lista de organizações, projetos e ações para o território (em que foram contabilizados mais de 20 projetos, organizações e ações no Cantagalo, em detrimento de nenhuma no Pavão-Pavãozinho).

O Lançamento do acordo de gestão “Vamos Combinar um PPG mais limpo” ocorreu somente em abril de 2012, após algumas reuniões com moradores e Seconserva para mapear e

destacar os pontos mais críticos em relação ao lixo nas favelas e também os pontos “afetivos” de descarte, ainda que irregulares. A ideia era construir em conjunto uma rotina de coleta e um roteiro de instalação de caçambas e equipamentos de descarte para que fosse, de fato, viável a utilização pelos moradores. Paralelamente a esse trabalho e a inauguração da estrutura e da nova rotina de coleta, houve ainda um curso realizado ao longo de vários sábados para a formação de uma “Comissão de multiplicadores de cuidado com o ambiente” do qual fizeram parte cerca de doze moradores, formados para orientar os demais moradores em relação ao descarte correto do lixo. De acordo com a UPP Social eram coletadas 16,4 toneladas de lixo por dia no PPG, sendo as duas comunidades atendidas por 11 garis/agentes. Com o acordo, uma caixa compactadora, cinco caixas metálicas, um triciclo, dois caminhões compactadores, um basculante, um poliguindaste, 30 contêineres, dentre outros equipamentos foram adquiridos para as favelas. A coleta passou a ocorrer 2 vezes ao dia, 14 vezes por semana, em horários acordados com a comunidade.

Um mês após o lançamento do acordo de gestão com a COMLURB, e a partir de um levantamento realizado no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo pela equipe de campo da UPP Social, com o auxílio das associações de moradores e lideranças locais, foi finalmente colocado em prática em maio de 2012 o acordo de gestão firmado com a RioLuz, o “Vamos Iluminar”. Esse trabalho contou com a modernização prévia da iluminação pública de 495 pontos de luz (substituição de postes antigos, braços de luz, dentre outros) para depois estabelecer uma rotina de atendimento às favelas para a substituição de pontos de luz queimados e materiais danificados. A rotina de atendimento no PPG era realizada todas as quartas e quintas, da terceira semana de cada mês. A equipe da UPP Social com o auxílio das Associações mapeava os pontos de luz danificados e os referenciava em uma tabela, enviando-a para a gerência regional da RioLuz. Um dia antes da data combinada a equipe responsável pelo atendimento entrava em contato e combinava um ponto de encontro com um membro da UPP Social no campo e/ou das associações de moradores para que estes acompanhassem o atendimento (era uma forma de garantir segurança, precisão na indicação dos locais e acesso as equipes que comumente eram impedidas de entrar em certas partes das comunidades pelo tráfico senão com alguém conhecido).

Em relação ao Mapeamento de Logradouros realizado nas favelas em que a UPP Social atuava, no PPG teve início no começo de 2012, por meio do trabalho dos dois agentes de campo que compunham a equipe de campo da gestão territorial nestas duas favelas. Realizado por meio de um convênio firmado com a Associação “Redes de Desenvolvimento da Maré” o trabalho resultou no mapeamento de todas as ruas, becos, vielas e espaços do

Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo. Os agentes de campo do PPG tinham como base mapas confeccionados pela Ginfo a partir de ortofotos, eles precisaram percorrer as duas favelas a fim de mapear cada beco, viela e demais espaços que não estavam visíveis no mapa, incrementando as informações e desenhando uma nova cartografia. Finalizado esse trabalho de mapeamento, a equipe da GInfo incluiu a nova cartografia na base de dados da prefeitura, tornando-os parte da cartografia da cidade. A ideia era que a partir desse trabalho, aos novos logradouros mapeados pelos agentes de campo do PPG, pudessem ser atribuídos CEP, um possível passo em direção a regularização fundiária nas duas favelas. No entanto, formalmente, no PPG, embora cerca de 50 novos logradouros tenham sido reconhecidos pela prefeitura em sua base de dados a partir desse trabalho (recebendo inclusive novos nomes escolhidos a partir de pesquisa com os moradores locais, muitos moradores ilustres do Território, tal como Bezerra da Silva), as duas últimas etapas (atribuição de CEP e regularização fundiária) não foram executadas até o final desse trabalho.

Finalmente, no início de 2012 começa a ser implementado nas favelas cariocas pacificadas tais como o PPG, o Mapa Rápido Participativo (MRP), cuja preparação das equipes de campo teve início em outubro de 2011 por meio de um treinamento focado na metodologia a ser aplicada. No PPG a equipe de campo da GT começou o trabalho de mapeamento ainda no início de 2012, mapeando as favelas e produzindo um retrato descritivo que não necessariamente levava em conta os limites das localidades definidas pela comunidade, dividindo-as em microáreas por suas semelhanças nos aspectos qualitativos salientados no MRP, para por fim produzir um diagnóstico geral do território.

As microáreas mapeadas no Morro do Cantagalo foram: Cantagalo, Terreirão, Igrejinha, Quebra-Braço, Buraco Quente, Nova Brasília, Boca do Mato e Pavãozinho. No Pavão-Pavãozinho as microáreas definidas foram: Pavãozinho, Boca do Mato, Pavão, Primeira Estação do Plano Inclinado, Segunda Estação do Plano Inclinado, Terceira Estação do Plano Inclinado, Quarta Estação do Plano Inclinado, Quinta Estação do Plano Inclinado, Caranguejo, Vietnã, Grotão, Serafim e Beco do Amor Perfeito.

A produção desse retrato com a identificação das microáreas dentro de cada uma das favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo exigiu que a equipe realizasse uma etapa de descrição qualitativa de cada uma das microáreas identificadas de acordo com cada um dos quesitos abordados no MRP. Após essa descrição a equipe atribuiu cores as microáreas (de uma escala pré estabelecida, onde verde escuro representava a melhor situação dentro da favela e vermelho representava a pior, passando pelos tons de verde claro, amarelo, laranja e rosa). Ao mesmo tempo, com o objetivo de ilustrar a descrição qualitativa da equipe e justificar a cor

escolhida, a equipe alimentava um banco de dados composto por fotos de cada quesito. Ao final, a equipe do PPG preencheu um formulário online com perguntas objetivas de todos os quesitos para cada uma das microáreas. Esse questionário era uma ferramenta capaz de atribuir valores de acordo com as respostas, para por fim atribuir uma cor geral e organizar as favelas pacificadas em uma espécie de ranking. No PPG as melhores microáreas eram o Pavãozinho e Nova Brasília (verde escuro, por conta das melhores condições de mobilidade urbana, saneamento, luz, água, dentre outros fatores), enquanto as piores eram Caranguejo e Quebra-Braço (vermelho, em razão da dificuldade de acesso, presença de grande quantidade de lixo nos becos, vielas e até de lixões, falta de água, piores condições de esgotamento sanitário, infraestrutura para moradia e mobilidade).

Como indica Couto (2016), na teoria, o objetivo deste instrumento era dar subsídios para o planejamento e implementação de políticas públicas e ainda orientar o investimento de recursos nas áreas onde estes eram mais necessários. Acreditava-se no PPG que o MRP seria utilizado para orientar os serviços públicos sobre as necessidades maiores de cada localidade e, ainda solucionar a falta de infraestrutura urbana, uma vez que serviria para direcionar projetos e programas para as áreas menos centrais e com os maiores problemas (o que de fato nunca ocorreu). Nesse sentido, a população apoiou a construção do Mapa Rápido Participativo que era apontado como a principal tarefa da UPP Social na gestão de Ricardo Henriques.

Quando Ricardo Henriques deixou a UPP Social, em meados de 2012, a primeira versão do MRP havia avançado e estava consolidado em praticamente todas as favelas em que a UPP Social estava presente. No PPG toda a parte da equipe de campo já havia sido realizada, restando apenas poucos detalhes que deveriam ser compatibilizados pela Gestão de Informações. O mapeamento estava, portanto, pronto e próximo de poder ser apresentado às secretarias do município e ao público. Porém, a saída de Henriques e a entrada de Eduarda La Rocque modificaram as orientações, diretrizes e prioridades do programa, atrasando, indefinidamente, a publicação das informações<sup>43</sup>.

Além das já citadas ações planejadas que foram postas em prática pela equipe de campo no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo durante os cerca de dois anos de gestão Ricardo Henriques (entre estado e prefeitura), outras atividades que merecem destaque são:

---

<sup>43</sup> Até os dias atuais a pesquisa não foi publicada e, segundo informações da Diretoria de Informações da Cidade do IPP (DIC), responsável atual pelas informações produzidas pelo programa (sua memória), não o será em virtude da mudança de metodologia que ocorreu na segunda versão do MRP (já na gestão de Eduarda) esta que ainda deverá ser publicada (mesmo dois anos após o encerramento do programa).

- **Fomento ao Conselho Gestor da Clínica da Família:**

A equipe acompanhou e divulgou as reuniões, muitas vezes propondo pautas e fornecendo materiais, tais como os mapas elaborados pelo IPP, contatos de lideranças e informações acerca das favelas como forma de facilitar os trabalhos da gestão da clínica e dos agentes comunitários de saúde nas duas comunidades. A equipe de campo da UPP Social promoveu atividades conjuntas e buscou o desenvolvimento do conselho, mas não obteve sucesso. O conselho manteve características de reunião de equipe informativa, ao invés de ser um canal comunitário deliberativo.

- **Acompanhamento das reuniões comunitárias da UPP Cantagalo:**

A equipe de campo da UPP Social no PPG participava das reuniões da UPP e ajudava a divulgá-las entre as lideranças locais. A UPP Social contribuía com pautas e fornecia também mapas confeccionados pelo IPP.

- **Mutirões de limpeza áreas de descarte informal de lixo:**

Em Parceria com o grupo Favela Mais Limpa<sup>44</sup> (que além de ajudar no recolhimento do lixo e na mobilização dos moradores ainda fazia o papel de conscientizar a população), com a gerência local da COMLURB (responsável por fornecer equipamentos, ferramentas e material humano para orientar a limpeza dos locais) e Secretaria de Conservação do município – Seconserva (que fornecia todo o aparato extra necessário para a limpeza, replantio de vegetação e manutenção de espaços públicos) a equipe de campo da UPP Social no PPG realizou alguns mutirões de limpeza em áreas de descarte informal de lixo, os chamados lixões do território: Grotão (encosta pertencente às localidades do Caranguejo e Vietnã) local em que foi necessária uma equipe de garis de rappel para limpar as áreas mais íngremes e onde foram replantadas, na ocasião, dezenas de mudas de plantas nativas para reflorestar a área danificada pelo lixo; Quebra-Braço, localidade que, em razão da declividade e da extinção do lixoduto<sup>45</sup> que ali existia para facilitar o descarte e o recolhimento do lixo, formou-se um lixão que ameaça a estrutura de um grande muro de contenção da favela em relação a “cidade formal” e onde já houve deslizamento de encosta por conta da erosão provocada pelo acúmulo de lixo; e Terreirão, onde na encosta abaixo da quadra de futebol o descarte irregular de grande quantidade de lixo provocou uma grande erosão no solo.

---

<sup>44</sup> Projeto nascido da vontade de dois empreendedores, Leandro Abrantes e Nivaldo Cavalcante, de promover no complexo do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo um ambiente mais limpo. Que desde 2012 trabalha com educação ambiental, comunicação e reciclagem.

<sup>45</sup> O lixoduto foi extinto por conta das obras do metrô. O descarte de lixo por meio desse aparato era comumente questionado pela associação dos moradores de Ipanema que se incomodava com o lixo da favela sendo despejado em caçambas na rua Barão da Torre, para a retirada da Comlurb.

**Figura 15 – Lixão do Grotão**



Fonte: Arquivo pessoal (2013).

**Figura 16 – Lixão do Quebra-Braço**



Fonte: Relatório independente de áreas de risco (2011).

É importante ressaltar que esses três lixões, além de significarem um perigo para a saúde dos moradores das favelas, sendo grandes concentradores de ratos e insetos, ofereciam perigo também para às áreas mais nobre da cidade. Enquanto os lixões Grotão e Terreirão ofereciam perigo de deslizamento para os prédios de Ipanema e Copacabana (localizados embaixo e pagando altíssimo IPTU), o do Quebra-Braço representava um perigo iminente de queda do muro que separava a favela de uma encosta pertencente ao terreno de um condomínio de classe média, o que pode explicar a maior facilidade de conseguir apoio da prefeitura para essas atividades.

Dessa forma, quando em meados de 2012 se confirmou a falta de perspectivas e força política da UPP Social, o presidente do IPP deixou de súbito o cargo que ocupava, aceitando a proposta do Instituto Unibanco para se tornar superintendente e abandonando o que, até então, era anunciado como o seu maior projeto, a UPP Social, sem consolidar o IPP como espaço de referência de produção de dados sobre as favelas e a UPP social como um programa para a produção de dados que norteassem as políticas públicas das favelas pacificadas.

Com a saída de Ricardo Henriques para o Instituto Unibanco, Eduarda La Rocque assumiu o comando como presidente do IPP, buscando implementar o modelo de parceria por ela proposto PPP3 (parceria público-privadas e com o “terceiro setor” para a inclusão comunitária). Dessa forma, a UPP Social começa a ter por base, novas diretrizes, abandonando alguns dos pilares traçados por Ricardo Henriques (Fórum UPP Social, lista de lideranças, moradores, equipamentos de lazer, mapeamento de logradouros, dentre outros).

Nesse sentido, a gestão de Eduarda no PPG orientou outras iniciativas e parcerias, dentre as quais destacam-se: Favela Criativa; Rede de Comunidades Integrada; Travessia; Pense Favela; e Fórum Nacional<sup>46</sup>, este último, compôs a linha de frente do programa no PPG por prever a possibilidade de financiamento do BNDES de parcerias público-privadas para capitalizar a favela, ainda que a ideia de continuação de alguns dos antigos projetos não tenham sido abandonados de imediato, tais como o MRP e o Vamos Iluminar o PPG.

O programa Favela Criativa foi o resultado de uma parceria firmada entre a esfera pública e a privada, no modelo de PPP, proposto por Eduarda. Com recursos próximos aos R\$ 14 milhões advindos da Secretaria de Estado de Cultura, por meio da “Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Rio de Janeiro”, oferecido pela Light através do “Programa de Eficiência Energética da ANEEL” e do “Banco Interamericano de Desenvolvimento” (BID) pretendeu investir em inúmeros projetos culturais e artísticos (aproximadamente 130) nas favelas que possuíam UPP. Formado por um conjunto de projetos com a finalidade de oferecer a jovens agentes culturais formação artística, especialização em gestão cultural e estabelecer canais de diálogo entre jovens, possíveis parceiros e patrocinadores potenciais, o programa Favela Criativa foi projetado para atuar neste formato até 2016. A UPP Social/Rio Mais Social tinha a incumbência de indicar e/ou apontar iniciativas e projetos culturais e artísticos nas favelas pacificadas para serem contemplados com os investimentos. Ainda nesta mesma linha de parcerias, o programa UPP Social/Rio Mais Social, trabalhou em conjunto com a Secretaria Estadual de Cultura por meio de financiamento estatal na divulgação do

---

<sup>46</sup> Associação economistas, sociólogos e cientistas políticos do Brasil, iniciada em 1988, que tem por finalidade oferecer propostas a diferentes questões na sociedade brasileira.

Edital de Bailes e Criação Artística no Funk, tendo também realizado ações de apoio, para articulação com ONGs, nos territórios de favelas pacificadas.

O projeto Rede Comunidades Integradas (RCI) fazia parte de um projeto maior, chamado “Rio de Excelência” que foi financiado pelo Banco Mundial englobando também os projetos Avaliações de Impacto, Modernização do Armazém de Dados e Rio Cidade Inteligente. No projeto RCI a ideia era a de que a UPP Social/Rio Mais Social fosse parceira na construção de um portal digital em formato de rede, em que várias favelas, dentre elas o Pavão-Pavãozinho e o Cantagalo, estariam integradas em relação a demandas, serviços, projetos realizados e demais informações que poderiam ser visualizadas em uma plataforma digital. No entanto, na gestão de La Rocque esse projeto não saiu do papel, sendo o mesmo anunciado recentemente (em 15 de dezembro 2017) pelo IPP, já na gestão de Mouro Osório, como uma plataforma criada para “potencializar a troca de informações entre as comunidades do Rio de Janeiro, organizações locais, setores público e privado” (RIO DE JANEIRO, 2017). Assim, o portal RCI foi configurado para que moradores das favelas, responsáveis por ONGs, agentes públicos, empresas privadas e universidades possam divulgar seus projetos, buscar e oferecer oportunidades de trabalho. No portal estão disponíveis também dados e informações sociais, econômicas e ambientais contidas no acervo do Instituto Pereira Passos.

O Projeto Travessia foi uma iniciativa da Light que investiu em obras de melhoramento das instalações esportivas em quinze favelas pacificadas na cidade do Rio de Janeiro. A parceria foi estabelecida com a Secretaria Estadual de Esportes e Lazer, por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, e também com o IPP, contando com um financiamento do BNDES. Dentre as instalações esportivas contempladas estava a quadra do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo.

O projeto “Pense Favela” foi uma metodologia desenvolvida pela Diretoria de Desenvolvimento Econômico do IPP, com o intuito de elaborar projetos participativos advindos de demandas das favelas pacificadas. Para a elaboração dos projetos, passava-se por etapas de escuta local, capacitação dos moradores, para finalmente, por meio do projeto elaborado, buscar a captação de recursos para a sua implementação no campo. No PPG houve a elaboração de carteira de projetos a serem financiados, inclusive pelo BNDES. O projeto guarda-chuva previa a reforma da Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho que seria transformada em um Centro de Referência de projetos, com espaço para o desenvolvimento de atividades e ações dentro da própria comunidade (isso porque eram constantes, no Pavão-Pavãozinho, reclamações acerca da necessidade de deslocamento até o Complexo Rubem Braga, no Cantagalo, para a participação em projetos e ações).

O Fórum Nacional foi mais uma parceria desenhada pela presidente do IPP, criado para ser um espaço de promoção de reuniões onde o tema central eram as favelas (cujo produto foi à publicação de um livro intitulado “Favela como oportunidade” em que grupos de favelas foram estudados e tiveram seu perfil apresentado). O IPP e a UPP Social participavam dos encontros e discussões propostos pelo Fórum, muito porque, a ideia da favela como oportunidade para empreender e para o mercado era compartilhada pela então presidente. O perfil do PPG foi apresentado no livro por meio de duas partes, a primeira de caráter informativo, construída a partir de informações do IBGE e informações contidas no SABREN, tais como localização, caracterização geral, área de planejamento, dados demográficos e área de ocupação; indicadores socioeconômicos e urbanos, condição de ocupação, saneamento básico, fornecimento de energia elétrica e educação. A segunda parte trouxe um panorama preliminar da situação de atendimento às propostas de inclusão sócio-produtiva a partir de informações cedidas pelos programas UPP Social e Territórios da Paz acerca dos anseios da população em geral e das lideranças em relação a urbanização e as condições de vida nas duas favelas.

Apesar das parcerias estarem sendo articuladas, Eduarda não tinha o apoio da maior parte da equipe do programa, justamente porque a equipe não acreditava no formato das PPPs propostas por ela. A equipe, principalmente as equipes de campo da GT, incluindo a equipe do PPG, acreditava que as PPPs articuladas sob a orientação de Eduarda serviam para atender aos interesses do mercado privado do que o interesse da população das favelas. Era perceptível também que a presidente enfrentava problemas internos quando propunha quaisquer ações na prefeitura (na maioria das vezes o prefeito não ofereceu apoio às iniciativas propostas por ela). Assim, as equipes da UPP Social, em parte por discordarem da metodologia proposta pela presidente e, em parte, porque tais metodologias não se sustentarem para, de fato, constituírem ações concretas, passavam a abrir e a cumprir agendas de maneira instintiva, orientando-se muito mais pela análise individual do gestor do que por conta de um novo plano institucional:

A equipe do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo construía a agenda ou planejava ações de acordo com a necessidade do território. A rede proporcionava à equipe uma sensibilidade sobre a real necessidade de cada segmento. Mas, vale ressaltar que a iniciativa para algumas agendas e ações partiam da própria rede e nestes casos a equipe atuava na divulgação e captação de recursos (ex-assistente 1, em entrevista concedida em 28/07/2017).

Diante da falta de um planejamento e de diretrizes compartilhadas e construídas em conjunto com as gerencias das equipes que compunham o programa e, principalmente com as equipes de campo da Gestão Territorial, muitos gestores e assistentes das unidades de campo

acabavam por manter o escopo de levantamento e encaminhamento de demandas para representantes das secretarias nos territórios. Isso porque, ideologicamente, era o que a maioria acreditava (na gestão social e participativa de políticas públicas e ações nas favelas, orientando e articulando as secretarias municipais em torno das demandas dos territórios e capacitando politicamente com informações as lideranças locais). Nesse sentido, é possível dizer que a equipe colaborou com o enfraquecimento da gestão de Eduarda, uma vez que suas diretrizes foram implementadas de cima para baixo, sem respeitar a expertise que as equipes já tinham construído no campo e no programa. No entanto, é preciso ressaltar que o projeto de La Rocque não se sustentaria apenas por vontade própria, uma vez que a presidente não obteve o apoio necessário da prefeitura para isso.

A assistente local do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, na gestão de Eduarda La Rocque, indica que a ideia inicial do programa permanecia na equipe e continuava a conduzir a atuação no campo

de maneira que os valores internos ganhassem voz e visibilidade externa e, uma vez empoderados [...] os moradores [...] conhecendo os caminhos necessários, eles se tornassem autossustentáveis. De maneira que, caso o programa acabasse, não houvesse uma ruptura (ex-assistente 1, em entrevista concedida em, 28/07/2017).

É possível perceber que, mesmo diante de uma mudança de diretriz do programa, as equipes permaneceram apegadas a alguns pilares do programa traçados por Ricardo Henriques que, no caso do PPG, estava baseada tanto no levantamento e encaminhamento de demandas para as secretarias da prefeitura, tal como a Secretaria de conservação, uma vez que a maioria das demandas era relacionada à infraestrutura das duas favelas, como na articulação para o fortalecimento dos acordos de gestão, além de projetos individuais tocados pela equipe como as rodas de incentivo a leitura em parceria com ONGs de ensino e com o CIEP presente no território, cine debates para jovens e adultos na clínica da família para incentivar a discussão a cerca do tema da violência, entre outras. Muito por conta da ideologia do corpo da equipe de campo (formada majoritariamente por pesquisadores e jovens acadêmicos pertencentes a áreas relacionadas às ciências humanas e sociais) e também por causa da falta de gerência e fragilidade da nova presidente que não obteve apoio da prefeitura, não conseguindo conduzir as parcerias pretendidas para realizações concretas e nem se aproximar das equipes, dos campos e do trabalho, em especial o conduzido pela GT que, de acordo com Nunes (2013) virou a gerência central do programa por lidar com o dia a dia das favelas e ser a parte essencial para alimentar informações e articulações para o programa.

Por isso, dentro dessa perspectiva da GT como gerência central do programa, foram mantidos no PPG o Vamos iluminar, o Vamos Combinar e o trabalho de levantamento de

demandas, além de algumas das iniciativas entre as quais o fomento aos conselhos gestores e as reuniões comunitárias.

Os acordos de gestão “Vamos Iluminar” e “Vamos Combinar” seguiram normalmente a sua rotina no PPG, ainda que a gestão do IPP as gerências da UPP Social tenham sido modificadas. Isso porque no PPG a equipe já havia passado toda a expertise da rotina de manutenção da RioLuz e do despejo e recolhimento do lixo para as associações de moradores e lideranças locais.

Em relação ao MRP, ele continuou a ser o principal produto da UPP Social ainda na gestão de La Rocque, mesmo que os resultados do mapeamento realizado em 2012 na gestão Ricardo Henriques não tivessem sido publicados. Dessa forma, outra leva de mapeamentos foi posta em prática em 2014<sup>47</sup>. No PPG, no entanto, por conta do aumento sensível da violência, exposta em casos como o das mortes de Patrick Costa em Janeiro e de Douglas Pereira em abril (conhecido no meio artístico como DG, dançarino do programa Esquenta da Rede Globo), e do domínio visível do tráfico de drogas (a equipe de campo por diversas vezes foi abordada por integrantes do tráfico que especulavam o que a equipe estaria fazendo em determinadas localidades), a segunda leva de mapeamentos não foi nem ao menos realizada, uma decisão tomada pela gestora<sup>48</sup> da equipe de campo local que não aceitava colocar a sua equipe em risco e acatada (com certo mal estar), pela gerência territorial. O mal estar existia porque, por meio desse novo MRP, a presidente do IPP junto com o novo gerente da GT pretendia demonstrar uma espécie de comparativo das favelas nos dois anos de mapeamentos, salientando os impactos do trabalho da UPP Social e reafirmando para a prefeitura as mudanças que julgava estratégicas no rumo do programa.

Entre as iniciativas, o fomento aos conselhos gestores e as reuniões comunitárias foi mantido pela equipe de campo do PPG uma vez que a relação construída com a população e, principalmente, com a liderança foi sólida (muito mais por conta do envolvimento pessoal dos integrantes da equipe nas articulações nas favelas do que pelos poucos resultados concretos que a UPP Social enquanto programa tinha conquistado). Assim, a equipe de campo fez parte do conselho gestor da Clínica da Família, ajudando a pensar a logística da assistência a saúde da população no território, do conselho social do PAC, discutindo os investimentos sociais que o PAC deveria oferecer como contrapartida as intervenções urbanas nas favelas, e das

---

<sup>47</sup> Este segundo MRP nas favelas pacificadas até o fechamento dessa pesquisa, também não havia sido publicado.

<sup>48</sup> A gestão da equipe de campo do PPG neste período (2014-2016) era de responsabilidade desta autora. Eram membros da equipe Lorene Maia (Gestora de Território), Joseli Silva (Assistente de Território), Cíntia Marzano (Agente de Campo) e Alex de Oliveira (Agente de Campo).

reuniões comunitárias que eram realizadas tanto na sede da UPP, como no complexo Rubem Braga e nas Associações de Moradores.

Ainda seguindo o plano das PPP3, a presidente em conjunto com a equipe de campo deu suporte a articulação e organização de uma parceria junto ao PAC, a Secretaria de Obras, a Caixa Econômica Federal, Sebrae e outras instituições que resultou em duas edições da Feira “Aquarela do Pavão” a primeira em setembro na Praça Serzedelo Correia, na Rua Siqueira Campos, e a segunda em dezembro na Quadra do Pavãozinho na própria comunidade. Na primeira feira a UPP Social atuou de perto na escolha do espaço externo ao PPG, uma vez que a UPP não havia autorizado o evento nas comunidades, na articulação de autorizações por meio de ofício junto a prefeitura e ao governo do estado e na cobertura de comunicação do evento (fotografando, entrevistando e divulgando o evento e os expositores). Já na segunda edição a parceria da UPP Social se restringiu a escolha e autorização do local junto a UPP.

A partir das informações até aqui apresentadas é possível perceber que no PPG a UPP Social sofreu algumas mudanças se comparadas às duas gestões. Mudanças estas que estiveram muito mais atreladas à gestão institucional do programa como um todo, do que à prática da equipe no campo.

Cabe ressaltar também que, se na gestão Henriques buscou-se legitimar o programa no PPG por meio da difusão da ideia de que a UPP Social seria uma ponte para as secretarias do município, sendo assim o caminho mais curto para conquistar antigos pleitos da população. Na gestão La Rocque acenou-se com a possibilidade de articular capital financeiro para retirar do papel projetos comunitários e atender demandas antigas dos moradores, tal como o financiamento a projetos sociais do BNDES.

### **3.3 A UPP Social que deu certo**

Antes de se avaliar o sucesso ou o fracasso do programa UPP Social é fundamental responder à pergunta que Enchill, Goodenough e Berger (2015, p.1), fazem em seu artigo “A Morte da UPP Social: Fracasso da Participação”: *“A UPP Social foi realmente uma tentativa genuína de modernizar o processo de elaboração de políticas e de acabar com as fronteiras que dividem o Rio de Janeiro? Ou foi mais do mesmo?”*. Por meio dessa resposta é possível oferecer uma análise mais abrangente do programa no PPG, especialmente após o seu encerramento.

A UPP Social desde 2010 até o seu final no início de 2016, objetivou uma espécie de cooperação articulada entre o governo municipal e as comunidades pacificadas, para a

produção e uso das informações para fomentar uma ideia de transformação a partir da conexão da política de segurança pública, a pacificação por meio das UPPs, e as políticas sociais, plano este que foi implementado no PPG.

Assim, após a instalação da UPP no PPG, a equipe da UPP Social adentrou a essas favelas tendo como incumbência, desde o início, intervir e registrar as necessidades destas comunidades para buscar o encaminhamento das demandas da população à prefeitura e parceiros privados interessados em atendê-las sem, no entanto, nenhuma garantia de sucesso no atendimento desses encaminhamentos. O objetivo mais claro sempre foi o de fortalecer o controle territorial e a pacificação dessas favelas e, para tal, a palavra mais usada por La Rocque e Henriques foi “integração”, ao se referirem as favelas e o asfalto, nunca inclusão, que conceitualmente significaria transformação e não apenas adaptação de espaços e de relações sociais.

Para forjar essa integração, no entanto, algumas ações deveriam ser desenvolvidas no escopo da UPP Social: no PPG observou-se um esforço em articular lideranças locais entorno de acordos de gestão (tais como o Vamos Combinar um PPG Mais Limpo e o Vamos Iluminar), de variados programas e projetos elaborados em distintas esferas de poder (federal, estadual e municipal) tais como o PAC, o Territórios da Paz e a própria UPP Social e de diversas parcerias com ONGs e com o setor privado, que não garantiram transformações, mas sim o ordenamento do espaço das favelas e, ainda mantinham as lideranças e associações ocupadas em discussões que “valorizavam” a participação comunitária. Uma participação que foi, nesse sentido, bastante destacada por Henriques e La Rocque em seus textos e entrevistas como a base para a integração da favela ao restante da cidade e que também permeia a ideia moderna de desenvolvimento social, sendo no Brasil, essa participação a base na criação de políticas públicas e em conselhos consultivos e deliberativos garantida por lei desde a Constituição de 1988.

No entanto, assim como salientaram Enchill, Goodenough e Berger (2015) é essencial entender qual a forma de participação proposta pelo programa no PPG, se a forma de participação implementada exerceu alguma influência nos resultados finais e se realmente contribuiu para que essas duas favelas fizessem parte do cenário dos megaeventos na cidade, para que seus moradores pudessem usufruir desta venda da cidade carioca ao capital global.

De fato, o que pode ser concluído é que o significado da participação promovida pela UPP Social mais se aproximou da cooptação dos cidadãos e do biopoder do que de uma real interferência dos moradores das favelas em todo esse processo de venda da cidade ou capitalização dos lucros dos megaeventos. Em um primeiro momento os moradores do Pavão-

Pavãozinho e do Cantagalo foram levados a acreditar que por meio do programa conseguiriam mais facilmente resolver problemas cotidianos, voltados principalmente a infraestrutura que os afetavam (falta de luz e água, descarte irregular do lixo, expansão de serviços tais como o da Clínica da Família, mobilidade, dentre outros), e num segundo momento a pensar que através de possíveis articulações do programa com o poder público e atores privados, grandes aportes financeiros seriam realizados no PPG. Foi dessa forma que, ao menos nessas duas favelas, conseguiu-se cooptar a população, ocupando-a com promessas em torno dessas atividades.

Nesse sentido, os projetos, ações e articulações descritas nesse capítulo, tanto na gestão de Henriques, como na de La Rocque, tais como o fomento ao Conselho Gestor da Clínica da Família, acompanhamento das reuniões comunitárias da UPP Cantagalo, os mutirões de limpeza, o projeto Rede Comunidades Integradas (RCI), o projeto “Travessia” na quadra do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, o projeto “Pense Favela” que propunha a elaboração de uma carteira de projetos a serem financiados pelo BNDES, os acordos de gestão “Vamos Iluminar” e “Vamos Combinar”, o MRP<sup>49</sup> e o Mapa de Logradouros e a Feira “Aquarela do Pavão”, não propuseram e nem propiciaram transformações e melhorias reais na vida da população do PPG. Muito pelo contrário, garantiram apenas que essas favelas não extrapolassem os limites de seus territórios, mantendo a população ocupada em articulações que não dariam em nada e, assim, não pondo em “risco” o sucesso dos megaeventos na cidade.

Portanto, mesmo sem ser possível negar a modernização da cidade carioca para os megaeventos, visando sua adaptação aos moldes globais para sua venda como destino internacional, a composição social do Rio de Janeiro permaneceu inalterada em sua verticalidade e hierarquia, socialmente e espacialmente. A desigualdade entre os ricos do entorno e os pobres do PPG manteve-se, e essas favelas personificadas como violentas não foram modificadas. Além disso, os mecanismos que enalteciam a sua “integração” à, e a “participação” na cidade foram desarticulados (a UPP Social finalizada ao final de 2015 e a UPP pouco a pouco, após os megaeventos, foi desestruturada), expondo que essa política esteve sempre voltada ao controle e à militarização da população. Sendo a efetiva participação e inclusão da população das favelas encarada como uma ameaça.

---

<sup>49</sup> O primeiro MRP gerador de tantas expectativas, permeado por tantas potencialidades nem ao menos foi publicado. A segunda versão do mapa não foi realizada no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo por motivos de segurança (a equipe de campo não se sentiu segura, mesmo com a presença da UPP, para realizar o mapeamento).

Fica explícita, então, a resposta às perguntas feitas por Enchill, Goodenough e Berger (2015): A UPP Social não foi uma tentativa genuína de modernizar o processo de elaboração de políticas e de acabar com as fronteiras que dividem o Rio de Janeiro. Ela foi mais do mesmo, disfarçada de política social para garantir o sucesso das UPPs momentaneamente e a concretização de um processo de pacificação, que teve como objetivo último à realização dos megaeventos.

A própria Eduarda La Rocque confirmou as prioridades dos investimentos, ainda que nas favelas, de atender as demandas de venda da cidade quando, em entrevista ao site “A Criatura” em dezembro de 2015, mesmo diante do que ela chama de “envolvimento da sociedade na discussão” relata que os moradores do Alemão, por exemplo, não queriam o teleférico e pleiteavam como prioridade a melhoria do sistema de saneamento básico, avaliando que a prioridade não é satisfazer a demanda da favela e sim a do Rio de Janeiro como um todo. O mesmo aconteceu no PPG: primeiro na ocasião de retirada do lixoduto que atendia a localidade conhecida como “Quebra-Braço”, no Cantagalo, para a extensão das obras do metrô que atenderiam à população da Zona Sul (mesmo a população sendo contrária ao processo e indicando o problema que seria o descarte de lixo em razão da alta declividade da localidade); e segundo na abertura de uma rua pelo PAC, no Pavão-Pavãozinho, mesmo sob os protestos da população, por ser esta uma rua de muitos estabelecimentos comerciais da favela (ficando os comerciantes prejudicados nesse processo).

O projeto da UPP Social esteve, portanto, subordinado à política de pacificação, para garantir o controle da população exercido pela UPP. Como salientaram Enchill, Goodenough e Berger (2015), não houve “social” e também não houve “participação” real, sendo no máximo o que se experimentou uma “consulta”, preservando a manutenção do direito de decisão nas mãos das classes que sempre o tiveram.

Na teoria, tanto Eduarda, quanto Henriques fracassaram em suas idéias audaciosas para fazer da UPP Social/Rio Mais Social um programa referência na cidade: Ele desejando fazer da UPP Social um programa central na prefeitura que, por meio do levantamento de dados na favela poderia ser propositor de políticas públicas e articulador das várias secretarias e órgãos municipais, obtendo assim destaque na gerência das secretarias e da prefeitura. Ela vislumbrando a oportunidade de fazer da UPP Social grande articuladora de parcerias público-privadas, envolvendo as favelas e o terceiro setor para garantir nessas comunidades um cenário mercadológico de produto a ser consumido.

O que pode ser concluído, portanto, é que como política pública não é possível deixar de observar que o programa UPP Social sempre esteve inserido no contexto da pacificação,

tendo como ponto inicial a implementação das UPPs. E, tal como salientou Nunes (2013) nesse processo, um elemento evidentemente perpassou todas as etapas de implementação e desenvolvimento do programa: a própria política. Dessa forma, o objetivo central dessa política de Estado, para a cidade do Rio de Janeiro, a pacificação, sempre foi o de que este conjunto de ações, UPP e UPP Social, ajudassem a manter as favelas dentro do script desenhado para os megaeventos: uma cidade aparentemente segura e atraente para receber o capital transnacional. Não havendo nenhum indício de que a UPP Social tenha atuando para inserir o PPG nesse contexto.

Assim, como apontado por Nunes (2013) a política permeia todas as etapas de construção de uma política pública, de tal forma que, é possível concluir que mesmo sendo no papel um programa que propôs atuação intersetorial, executado na prefeitura durante a gestão de Eduardo Paes, não haveria a possibilidade de na prática ser executado dessa maneira, em função da administração municipal ser fragmentada.

Portanto, o insucesso do programa pode ser considerado o sucesso da proposta de gestão daquela prefeitura, o que torna de mais fácil entendimento a articulação do programa UPP Social às UPPs como um eficiente produtor de dados e informações, mas ineficiente articulador de secretarias e balizador de políticas públicas e ainda de PPPs que, se conseguissem ser implementadas trariam maior qualidade de vida para os moradores locais.

A partir do que foi colocado em prática no PPG, percebe-se que a orientação política da gestão da prefeitura era a de não concretizar o programa enquanto política pública social, utilizando-o, por fim, como mais um mecanismo para manter a favela sob tutela para garantir a realização dos megaeventos de 2014 e 2016.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa UPP Social teve sua gênese no contexto da política de segurança pública pensada quase que exclusivamente para a cidade do Rio de Janeiro, a pacificação. Sob a coordenação inicialmente da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, foi realocado na prefeitura carioca justamente porque deveria responder por uma atuação no âmbito da cidade e era no IPP, também, o melhor local para se trabalhar o levantamento de informações nas favelas cariocas, já que esse instituto possuía a expertise da captação e tratamento dos dados do restante da cidade.

Na prefeitura, inúmeros foram os obstáculos para que o programa, tanto na gestão de Henriques quanto na gestão de La Rocque, não atingisse aos objetivos pretendidos por ambos os gestores, cada qual a sua maneira, dentro da máquina pública. Observou-se que a política /cultura organizacional da prefeitura de Eduardo Paes era incompatível com a coordenação e articulação entre as secretarias e instâncias municipais e, em consonância com o projeto do governo Estadual de Sérgio Cabral por meio das UPPs, não pretendia construir um plano de desenvolvimento social local para as favelas pacificadas e, portanto, o programa UPP Social deveria atuar como um instrumento de cooptação das populações das favelas para que as UPPs pudessem, ainda que momentaneamente, garantir o ordenamento do seu espaço.

O discurso inicial utilizado para promover o programa UPP Social foi, portanto, “conveniente para responder às críticas relativas à política estadual de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora” (ANTUNES e PRESTES, 2014, p. 17), não produzindo os resultados esperados pela população das favelas, e ainda corroborando a lógica da militarização da vida nesses espaços, “necessária” para o pleno desenvolvimento dos megaeventos.

O grande desafio da UPP Social não era o de integrar a favela à cidade ou a cidade à favela, tal como se tentou convencer os moradores do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. Era sim o de se integrar a gestão municipal de forma a assumir o protagonismo da articulação das ações das secretarias e, ainda, o de integrar a prefeitura em suas próprias ações para um trabalho conjunto e intersetorial nas favelas. Desafio, portanto, que nasceu falido à medida que a gestão municipal nunca pretendeu gerir (de verdade) as demandas sociais nas e das favelas.

Entende-se nessa pesquisa que, ao contrário do que Antunes e Prestes (2014, p. 18) apontaram, o programa UPP Social não é “um exemplo de não decisão por excelência” da

gestão municipal em executá-lo, é sim um exemplo de decisão dos gestores da prefeitura, que em consonância com a política de segurança estadual por meio das UPPs e com o projeto federal de exposição do país no cenário internacional para a execução dos megaeventos na cidade carioca e captação do capital transnacional, optaram por utilizá-lo como ferramenta de controle e ordenamento das e nas favelas, seguindo um plano global de produção de cidades vendáveis.

Nesse sentido há a necessidade de apontar que no contexto global, líderes do mundo são desafiados a inserirem países, estados e cidades no cenário de concorrência ao capital transnacional. Não por acaso, muitos governos procuram se apropriar de experiências e casos de sucesso para alçar o seu país no cenário mundial, tal como o governo Brasileiro que desde a década de 1990 já buscava a realização dos megaeventos na cidade carioca, com o objetivo de conferir ao país o *status* e a possibilidade de integrar definitivamente o circuito do turismo internacional.

Dentre os fatores que, no entanto, emperravam as possibilidades do país e, nesse caso do Rio de Janeiro, na disputa pelos megaeventos, o principal deles era violência, mas aquela que em definição simples, diz respeito à violência codificada nas leis penais. Nesse sentido, as demais violências não categorizadas como crime (tais como a pobreza e a marginalização de negros e pobres nas favelas) não necessariamente se configuravam como um entrave para a questão da segurança na cidade, sendo o maior problema detectado pelo estado, a criminalidade que “transbordava” para o asfalto e assolava as classes mais abastadas nas regiões turísticas do município.

Faz-se necessário salientar que tanto a violência como a pobreza nas favelas da cidade do Rio de Janeiro são consequências da lógica da expansão do capitalismo e da globalização que constroem e legitimam os espaços de exceção. Nesse sentido, a contenção da violência nesses espaços, assim como o emprego da repressão e do controle por meio da lógica de guerra ao inimigo (o tráfico e os moradores das favelas) são realidades.

Durante décadas a lógica de segurança no Brasil, principalmente no estado do Rio de Janeiro, foi a do enfrentamento militar nas favelas, o que provocou certo desgaste da imagem da polícia e das forças militares, em virtude da insistência no uso de repressão militar para atingir interesses que, na maioria das vezes, tiveram motivações econômicas. Essa tática de utilização da força militar para alcançar determinados objetivos, utilizada historicamente no Rio de Janeiro para assegurar que a pobreza e o crime não transbordassem das favelas cariocas para as áreas mais valorizadas econômica e turisticamente, pode ser também definida como uma espécie de *hard power* (potência coercitiva), conceito utilizado na área de relações

internacionais para denominar a capacidade de um Estado de coagir ou induzir o outro à adotar uma ação em curso.

O Estado do Rio de Janeiro sempre se utilizou de coação militar para com a população das favelas, para que ela se mantivesse nos limites territoriais daqueles espaços, e de indução, na medida em que ao praticar o enfrentamento à população pobre nas favelas, criava e reforçava nas elites do “asfalto” um inimigo que precisava ser combatido.

No entanto, como analisa Barroso (2012), a utilização do *hard power* pode possibilitar o surgimento de reações como insurgência, conflitos e até o fortalecimento do oponente. O que de fato pode ser observado através dos vários movimentos de resistência que ocorreram nas favelas em reação às forças coercitivas militares que historicamente buscaram subjugar os favelados por meio da força bruta.

Dessa forma, a partir de 2008, o governo do Estado do Rio de Janeiro através da polícia militar teve a oportunidade de, por meio de um conhecimento adquirido com exemplos e “boas práticas” de outras experiências, tal qual a de Medellín na Colômbia, utilizar outra forma de poder, a potência coercitiva (*hard power*) aliada ao poder brando (*soft power*) que, de acordo com Nye (2002) pode ser definido como o aspecto do poder que remete a fazer os outros quererem o que você quer, em outras palavras, o *soft power* seria utilizado para a cooptação das pessoas, ao invés da coerção simples.

Assim, surgem as UPPs e a UPP Social, a primeira, a “polícia pacificadora”, a expressão mais concreta, dentro da política de pacificação, da utilização da coerção em conjunto com a cooptação da população das favelas (foram coagidas com a entrada da polícia nos territórios, mas depois momentaneamente até convencida de que as UPPs trariam maior segurança e qualidade de vida); da cooptação da classe média nas zonas mais privilegiadas da cidade carioca (que compraram o projeto de segurança em virtude da promessa de desenvolvimento econômico e valorização territorial com o aumento da segurança, a contenção da pobreza nas favelas e a realização dos megaeventos); e a segunda, a UPP Social, demonstração perceptível de *soft power*, ou seja, de cooptação da população das favelas, acenando com projetos de desenvolvimento social e melhorias de infraestrutura enquanto se planejava e desenvolvia os megaeventos cariocas.

Barroso (2012) salienta que o *soft power* se reproduz em atitudes simpáticas a causas humanitárias, no respeito aos direitos humanos, em ações de desenvolvimento socioeconômico, de erradicação da miséria e ainda por meio de políticas de segurança e saúde pública. Nye analisa que “a habilidade de obter o que você quer através de atração, ao invés de coerção ou punição [...] vem da atratividade da cultura de uma nação, ideário político e das

políticas públicas. Quando as políticas são legítimas aos olhos dos outros, o poder brando se intensifica” (NYE, 2004, p. 10).

Para Barroso (2012), a combinação das abordagens *hard e soft power* seria complementar e poderia, assim, até produzir resultados mais substanciais e sustentáveis. Assim, observando o que aconteceu no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, é possível ver o que aconteceu na cidade: Desde a implementação das UPPs com o discurso de pacificação, da polícia comunitária e da paz, ficou nítido que o governo tinha grandes planos para a cidade carioca e, por meio desse projeto, buscava não apenas coagir, como de costume, mas também cooptar a população das favelas para acreditar na produção de um novo “Rio”, por meio de um novo paradigma até então desconhecido pela favela nas relações policiais, a paz.

De imediato após a pacificação foi revelado um cenário de carências que poderiam ameaçar a “paz” conquistada com as UPPs. Foi por meio da UPP Social, portanto, que ocorreu a transferência calculada de foco para as ações ditas sociais que atenderiam aos anseios dessa população.

Pode-se dizer que a UPP Social e a UPP (no aspecto política de proximidade) passaram a ser o *soft power* de Estado, atingindo projeção internacional, ao serem consideradas modelo por vários países no mundo. Em 2011 o senador dos EUA John McCain esteve no Brasil para visitar a UPP no Santa Marta, assim como diversas outras autoridades já citadas nesta pesquisa e, em 2014, o programa UPP Social chegou a ser premiado pela ONU em evento internacional como exemplo de política para a **promoção de desenvolvimento** nas favelas do Rio de Janeiro.

Tanto o *hard* como o *soft power* puderam ser observados na atuação conjunta da UPP e da UPP Social nas favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. A UPP, que em 2009 foi instalada nessas favelas, pode ser considerada exemplo desse *hard power* do Estado nas comunidades, em especial quando nos primeiros dias da ocupação o exército e o CORE adentraram o PPG para a realização de diversas operações que, assim como aconteceu inúmeras vezes na história dessas favelas, coagiram e violentaram os moradores. Dessa forma, a UPP e a UPP Social, conjuntamente articuladas, como as “representantes” da paz e do social destacaram-se como o “poder brando” governamental, sendo agente essencial na cooptação da população das favelas para que os megaeventos pudessem ser realizados.

Assim, tanto o *hard* como o *soft power* no PPG, foram utilizados para fortalecer o controle territorial, forjando nessas favelas, espaços de discussões e articulações não deliberativos em relação a própria, não obstante, esses debates não se desdobraram em

transformações reais na vida da população, servindo apenas para “ocupar” os moradores enquanto o restante da cidade era preparado para os megaeventos.

A militarização promovida pela UPP, embora sob o discurso de proximidade, funcionou como mais do mesmo, em relação às demais atuações da polícia nas favelas, controlando, violentando e coagindo os moradores do PPG que rapidamente começaram a se insurgir contra esse controle armado. O programa UPP Social, nesse sentido, foi implantado nessas favelas com a finalidade de abrandar as reações populares e propor a discussão de problemas latentes às comunidades com a proposta de ser uma ponte para saná-los. Com Henriques havia a promessa de estreitar os relacionamentos com as secretarias municipais garantindo intervenções na infraestrutura do PPG e formulando de maneira conjunta políticas públicas que pudessem atender essas favelas. Com La Rocque acenou-se com a possibilidade de captar, por meio das parcerias propostas pelo programa, grandes investimentos, a fim de tirar do papel projetos antigos da comunidade.

Em ambas as gestões da UPP Social o *slogan* permanente foi “FAVELA É CIDADE” retratado no livro “Favela Como Oportunidade: Plano de desenvolvimento de favelas para a sua inclusão social e econômica”, escrito em parceria com o IPP e diversas outras instituições. O livro é produto do Fórum Nacional, coordenado por João Paulo dos Reis Velloso (economista e ex ministro do período da ditadura militar entre 1969 e 1979). Assim, sob a perspectiva de que a favela é a cidade justificou-se, portanto, fazer nas favelas o que estava se fazendo com a cidade, de modo a garantir a realização dos megaeventos e para produzir uma cidade carioca vendável.

De tal modo, a UPP Social cooptava essa população, ocupando-a e garantindo que esta não insurgisse e atrapalhasse a preparação da cidade para os megaeventos. Se a UPP teve por objetivo controlar os corpos, o papel da UPP Social foi o de conquistar as mentes da população do PPG.

Nesse sentido, avalia-se que a UPP Social, assim como toda a política de pacificação para a realização dos megaeventos, ao menos no PPG, foi um sucesso no que diz respeito às aspirações políticas do governo, pois garantiu que essas favelas não extrapolassem os limites do território ocupando-a em articulações vazias, pouco ou nada transformadoras. Mas para essas duas comunidades foi um fracasso, uma vez que o discurso de implementação de um projeto “integrador” que seria capaz de inserir a população dessas favelas à cidade não existiu. A UPP Social foi um programa padronizado para ser aplicado em todas as favelas pacificadas e que por meio de “jogo de letras” levou a população do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo a

acreditar que poderia ser instrumento de desenvolvimento social, mesmo que na prática tenha sido criada para não dar certo.

Além do mais, em relação ao *soft power* aplicado aos megaeventos, até mesmo a senadora Marta Suplicy em matéria na Folha de São Paulo (22/08/2013) deixou claro que a utilização do “poder brando” era importante para atender as expectativas do governo em posicionar o país no cenário internacional por meio dos megaeventos. De acordo com a senadora, a exposição de um país durante os dias de uma Copa do Mundo era uma oportunidade para projetar a imagem internacionalmente, isso porque para além da população nacional, induzida a apoiar a política de pacificação em virtude do desejo aos megaeventos, eram bilhões de telespectadores em escala mundial assistindo aos diversos jogos. Uma publicidade impensada de se atingir apenas por meio de investimentos provenientes exclusivamente de recursos nacionais, cuja imagem retratada era a de um país e de uma cidade carioca de sucesso e paz.

É importante salientar ainda, que a utilização de *hard e soft power* pelo Estado brasileiro (em todos os níveis de governo) não esteve restrita à cooptação da população e ao desenvolvimento dos megaeventos esportivos. Também foram utilizadas para atender a outros setores do capital, tais como a valorização de imóveis na Zona Sul e na Barra da Tijuca onde ocorreram os maiores investimentos em mobilidade e equipamentos esportivos e de lazer; e nos investimentos em infraestrutura na cidade, por meio de contratos para as obras emergenciais sem licitações, o que também deve ser objeto de atenção de estudos futuros e articulados ao contexto dos megaeventos.

Vale ressaltar, portanto, o papel central do Estado no caso da política de pacificação (UPP e UPP Social) no PPG que mesmo com o apoio privado (como os financiamentos à UPP e das PPPs buscadas na gestão de Eduarda La Rocque na UPP Social) foi idealizador da política pública da pacificação.

A pacificação, nesse sentido, esteve relacionada não a segurança nas favelas ou a qualidade de vida da população do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo. Muito pelo contrário, esteve associada a um projeto de cidade que figura no cenário carioca desde a década de 1990 e ganhou força com a tríade governo federal-estadual-municipal para a conquista da Copa do Mundo e das Olimpíadas, em detrimento dos moradores dessas favelas vistos como bodes-expiatórios de todas as mazelas urbanas.

Nesse sentido, Nunes (2013) aponta que a política da UPP envolveu as três esferas de poder, o que sinaliza a força dessa política pública e a prioridade em executá-la, restando à UPP Social o simbolismo das políticas sociais que, de fato, nem ao menos chegaram a

acontecer no PPG. Isto porque, não era o objetivo concretizar uma política pública social e alternativa que conferisse força e voz aos moradores e aos movimentos insurgentes nessas duas favelas.

É imprescindível reforçar o fato que ambas os programas que compuseram a política de pacificação, UPP e a UPP Social, não objetivaram uma mudança de cenário em relação à realidade pobre, violenta e de enfretamento no Pavão-Pavãozinho e no Cantagalo. Como políticas de governo, estiveram relacionadas à captação de capital/recurso para os megaeventos e ao posicionamento da cidade carioca no circuito global de cidades competitivas. E, muito embora a UPP Social tenha sido composta por uma equipe técnica que, de fato, acreditou em um projeto inovador, tal programa já nasceu como parte integrante da política de pacificação.

O maior legado da UPP Social talvez tenha sido a ideia de articulação e mobilização, deixada pelas equipes do programa. Gestores, assistentes e agentes de campo, acreditando na utopia política que era apresentada e, imbuídos de grande vontade de promover mudanças, buscaram fortalecer as relações locais e oferecer, a partir de experiências muitas vezes particulares, ferramentas para promover redes de cooperação e, mesmo que estas redes não tenham se desdobrado em transformações reais, podem/poderão ser potencializadas pelos próprios moradores a fim de promoverem desenvolvimento social.

Todas as informações e conhecimentos gerados acerca do PPG pelo programa UPP Social estão guardados e correm o risco de se perderem no IPP sem nem ao menos serem publicizados, pois como toda política de governo que tem um prazo de validade, a UPP Social acabou subitamente e sem explicações e a UPP aponta para o mesmo horizonte, permanecendo o futuro dos moradores das favelas ainda mais incerto frente ao processo de integração prometido com a política de “pacificação”. Até o final deste trabalho foi considerado o fechamento de 18 UPPs, tendo o então comandante geral da PM Wolney Dias<sup>50</sup>, em fevereiro de 2018, assumido que a polícia perdeu espaço para o tráfico de drogas em diversas favelas<sup>51</sup>, em fevereiro de 2018 o Rio de Janeiro sofreu uma intervenção militar também com prazo de validade, sendo o secretário de segurança do estado destituído de suas funções para o exercício do interventor do Exército brasileiro<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Wolney Dias assumiu a a Secretaria de Ordem Pública (SEOP) na prefeitura da cidade carioca em 15 de março de 2018.

<sup>51</sup> Ver mais em: <<https://oglobo.globo.com/rio/comandante-da-pm-confirma-que-pretende-acabar-com-18-upps-22355990>>.

<sup>52</sup> Até o fechamento dessa pesquisa o Rio de Janeiro estava sob uma intervenção militar, sendo mais uma vez os moradores das favelas e periferias do Estado os bodes-expiatórios desse processo. Ver mais em:

A professora Julita Lengruher, socióloga e diretora do CEEC/UCAM em entrevista recente ao Jornal do Brasil (28/02/2018) dissertou sobre a atuação das UPPs, salientando que *“no início se imaginava que as UPPs incorporassem outras ações, que não fossem somente as de polícia [...] para mostrar que a favela tem tanto direito à segurança pública quanto à educação ou à saúde”*. Julita analisou que da forma como foi construído, o projeto das UPPs não poderia mesmo se sustentar e que, desde o início do processo de pacificação não houve diálogo com as favelas, sendo na verdade essa política pública realizada para os grandes eventos (Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016).

Finalmente, é fundamental acrescentar que em meio a tudo isso as favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo continuam desenvolvendo suas próprias práticas sociais que apontam perspectivas bem mais sólidas para a construção de uma cidade mais inclusiva. Este é um assunto que merece ser pesquisado futuramente, já que tanto Pavão-Pavãozinho como Cantagalo receberam inúmeros turistas durante os megaeventos, tendo o número de hostels, pousadas, bares e atrativos se multiplicado no período; demonstrando como parte da população local soube aproveitar o contexto social, independente da política da UPP Social.

Por tudo que foi descrito ao longo do trabalho e principalmente pelo que foi apresentado sobre a prática da UPP Social no PPG, pode-se afirmar que o clientelismo, como característica das políticas públicas que sempre grassaram o estado brasileiro ganhou nova roupagem com o programa que, ao não romper com a lógica da gestão fragmentada e de governança urbana empresarial, pode ser definido como mais do mesmo. Dessa forma, UPP e UPP Social no PPG não foram mais que um jogo de letras: vazios de sentido e de vontade política de alterar as estruturas desiguais que ainda hoje continuam a existir na cidade carioca.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó de; ENGEL, Vonia. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re)construção da imagem dos espaços públicos: o caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. Recife: **RBEUR**, v.19, n.1, p.89-105, 2017.

ANTUNES, L. R.; PRESTES, G. A. Instrumentos participativos de gestão da informação para construção de políticas públicas de integração: o caso do programa UPP Social (2010-2012) no Rio de Janeiro. In: **XIX Congresso Internacional del CLAD**: Quito, 2014.

BANCO MUNDIAL. **O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs**. Setor de Desenvolvimento Sustentável. Unidade de Desenvolvimento Social. Região da América Latina e do Caribe. Documento do Banco Mundial, 2013.

BARBOSA, J. L.; SILVA, J. S. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. In **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, n.1, fevereiro, 2013.

BARROSO, Ráyel G. C. **UPP – soft power nascido na favela**. Rio de Janeiro, 2012.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, São Paulo, n 45, 1996.

CONSENTINO, R. Uma cidade à venda: a invisibilização da pobreza dos pobres na preparação do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016. In: CAPELA, P; TAVARES, E(orgs).**Megaeventos Esportivos: Suas conseqüências, impactos e legados para a América Latina**. Florianópolis: Insular, 2014, p. 131-148.

CUNHA, N. e MELLO, M. A. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. In **Dilemas: Revista de Estudo de Conflito e Controle Social**, Vol.4, nº3, pp. 371-401, 2011.

ENCHILL, Ed. B; GOODENOUGH, Jéssica; BERGER, Michel. A Morte da UPP Social: Fracasso da Participação. Rio de Janeiro: **Rio on Watch**, 2015. Disponível em: <http://rioonwatch.org.br/?p=14378>. Acesso em: 01 mar. 2018.

ESPERANÇA, Vinicius. Poder Divino e Poder Armado no Batan. In: RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza; LISSOVSKY, Maurício. **Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões**. ISER. Rio de Janeiro, 2012.

EXAME. Rio terá o dobro da capacidade hoteleira exigida em Olimpíadas. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/rio-tera-dobro-da-capacidade-hoteleira-exigida-em-olimpiadas/>. Acesso em: 22 nov. 2017.

FERRAZ, S. M. T. Ordem / Desordem, violência e políticas de segurança na cidade: ou desordem/ordem na cidade, políticas de segurança e violência. In: RIBEIRO, A; EGLER, T; SÁNCHEZ, F. **Política governamental e ação social no espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

FLEURY, S. Militarização do social como estratégia de integração – o caso da UPP Santa Marta. In: **Sociologias**, ano 14, nº 30, Porto Alegre, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. O Soft Power da Copa. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/08/1329996-marta-suplicy-o-soft-power-da-copa.shtml>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCO, M. UPP – **A Redução da Favela a Três Letras: Uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Mestrado em Administração. Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2014.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, 1996, p. 48-64.

\_\_\_\_\_. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Silvia. *UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação*. In: URANI, A. e GIAMBIAGI, F. (Orgs). **Rio – A Hora da Virada**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2011.

IBASE. **O Rio de Janeiro dos Jogos da Exclusão**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/o-rio-de-janeiro-dos-jogos-da-exclusao/>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

IBGE. **Coleção Estudos Cariocas**. CENSO 2010. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190\\_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro\\_Censo\\_2010.PDF](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. São Paulo: **Cardernos FUNDAP**, n.22, 2011, p. 102-110. Disponível em: [http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf). Acesso em: 18 fev. 2018.

JORNAL DO BRASIL. Intervenção é política. Rio. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2018/02/28/intervencao-e-politica/>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rosa Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **XI Concurso de ensayos del clad “el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones”**. Caracas, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

La ROCQUE, E. **Rumo ao fim da cidade partida**. Portal Instituto Pereira Passos. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/7f548206-1f79-43dc-950a-a51d1c5ce7f0>>. Acessado em: 24 de abr. 2017.

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

MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira, 2008.

MAGALHÃES, Alexandre. O “Legado” dos Megaeventos Esportivos: A Reatualização da Remoção de Favelas no Rio De Janeiro. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 19, n. 40, p. 89-118, jul./dez. 2013.

MENDES, Alexandre F. Entre o choque e as finanças: as UPPs e a “integração” da favela à cidade. Rede **Universidade Nômades**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:<<http://uninomade.net/tenda/entre-o-choque-e-a-financa-as-upp-e-a-integracao-da-favela-a-cidade/>>. Acesso em: 18 out 2017.

MISSE, D. G; ALVIM, J. L de. R. A gestão social em áreas pacificadas na construção da conferência Rio+20 nas comunidades. **ANINTER-SH**: Niterói, 2012.

MULLER, P. (2010). **Les Politiques publiques**. Paris. Presses Universitaires de France, 8em edition.

NUNES, Joana Marie G. F. **FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA UPP SOCIAL CARIOCA: Os desafios de transformar ideias em práticas**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2013 (Tese em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento).

NYE JR., Joseph S. **The Paradox of American Power – Why the Only Superpower Can’t Go it Alone**. New York: Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **Soft Power – The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. **Mana**: Rio de Janeiro, v.20, n. 1, 2014, p. 125-161.

PMERJ. A Polícia Militar e o Policiamento Comunitário. **Revista Científica Escola Superior da Polícia Militar**. Ano 1 – n°1. Rio de Janeiro, 2013.

PORTAL ESTADÃO. Ninguém sabe quantas favelas existem no Rio. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ninguem-sabe-quantas-favelas-existem-no-rio-imp-,809440>>. Acesso em: 16 de abr. 2017.

PORTAL G1. Lula “é o Cara” diz Obama durante reunião do G20 em Londres. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,MUL1070378-9356,00-LULA+E+O+CARA+DIZ+OBAMA+DURANTE+REUNIAO+DO+G+EM+LONDRES.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,MUL1070378-9356,00-LULA+E+O+CARA+DIZ+OBAMA+DURANTE+REUNIAO+DO+G+EM+LONDRES.html)>. Acesso em: 04 dez. 2017.

PORTAL O DIA. Paes rebatiza ação social em UPPs para superar estigma. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-08-09/paes-rebatiza-acao-social-em-upps-para-superar-estigma.html>>.

PORTAL O GLOBO. Beltrame quer pressa em investimentos sociais pós-UPPs: 'Nada sobrevive só com segurança'. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/beltrame-quer-pressa-em-investimentos-sociais-pos-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-2764060>>. Acesso em: 23 de abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Só uma nova UPP social salvará a UPP. O principal limite das UPP's foi ter a ação policial militarizada, focada no controle do território. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/so-uma-nova-upp-social-salvara-upp-12032455>>. Acesso em: 10 maio 2017.

PORTAL UPP RJ. O que é? Disponível em: <[http://www.upprj.com/index.php/o\\_que\\_e\\_upp](http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp)>. Acesso em: 04 jul. 2016.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009 – 2012. Disponível em: <[http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. IPP lança Portal Rede Comunidade Integrada. 2017. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=7546243#>>. Acesso em: 08 de jan. 2018.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, 41, 2007.

RIGHI, L. B.; PASCHE, D. F.; AKERMAN, M. Saúde e desenvolvimento: interconexões, reorientação dos serviços de saúde e desenvolvimento regional. Santo André, 2006. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/avaliacao\\_saude\\_desenvolvimento.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/avaliacao_saude_desenvolvimento.pdf) Acesso em 10 fev. 2018.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado. Atos do Executivo. Decreto Nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 22 de janeiro de 2009. Disponível em: [http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view\\_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM=>](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM=>). Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. Edital Complementar de Seleção Pública – UPP Social. Nº 001/CEPUERJ/2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.cepuerj.uerj.br/app\\_upload/edital%20complementar%20upp.pdf](http://www.cepuerj.uerj.br/app_upload/edital%20complementar%20upp.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. 2011. Governo do Estado. Atos do Executivo. Decreto Nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de

Polícia Pacificadora (IUPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 07 de janeiro de 2011. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf)> Acesso em: 18 março 2017.

\_\_\_\_\_. 2013. Governo do Estado. Decreto-lei nº 44.177 de 2 de abril de 2013. Dá nova redação ao Decreto N. 42.787 de 06 de Janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro, e determina outras providências. Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 29 de abril de 2013. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1553227/DLFE60165.pdf/PublicaE7E3oDO.pdf>> Acesso em: 18 março 2017.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

\_\_\_\_\_; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n89/06.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2018.

SANTOS, J. C. B dos. A política de pacificação e a transformação da favela em commodity. In: II Conferência Internacional Megaevento e cidade, 2014, Rio de Janeiro. **II Conferência Internacional Megaeventos e cidade**. Rio de Janeiro: ETTERN, 2014. p. 1-19.

SILVA FILHO, V. A. A Polícia Militar e o Policiamento Comunitário: De Nazareth Cerqueira à UPP. **Revista Científica – Escola Superior da Polícia Militar**. Ano1. nº1. p. 97-114, 2013.

SOUZA, M. L. de. A geopolítica urbana da “guerra à criminalidade”. A militarização da questão urbana e suas várias possíveis implicações. In: RIBEIRO, A; EGLER, T; SÁNCHEZ, F. **Política governamental e ação social no espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

UPP. Perguntas frequentes. O que é UPP? (2012). Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/faq>>. Acesso em: 20 de abr. 2017.

UPP REPÓRTER. UPP. Conceito de UPP: **A polícia da paz**. 2010. Disponível em: <[http://upprj.com/wp/?page\\_id=20](http://upprj.com/wp/?page_id=20)>. Acesso em: 10 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **UPP vira exemplo em Israel**. 2011. Disponível em: <<http://upprj.com/wp/?p=787>>. Acesso em: 15 out. 2011.

UPP SOCIAL. **UPP Social construindo uma cidade integrada**. Material de divulgação do programa. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. Programa UPP Social. **Material de divulgação do programa**. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **UPP Social – Um programa em 12 perguntas**. Documento interno do programa. Rio de Janeiro, 2012.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.

\_\_\_\_\_. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**; 23-27. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

VALENTE, J. L. **Upps: governo militarizado e a ideia de pacificação**. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, 1999. Edição especial.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de Favela** (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.