

ARTIGO

**Relações pessoais na construção da gestão social em favelas:  
experiências no Rio de Janeiro**

*Personal relationships in the construction of social management in favelas:  
experiences in Rio de Janeiro*

**Flora DAEMON<sup>1</sup>**

**Marco Antonio TEIXEIRA<sup>2</sup>**

**Raquel Brum FERNANDES<sup>3</sup>**

**Resumo:** O artigo tem como objeto a política pública de gestão social em favelas do governo do estado do Rio de Janeiro, mais especificamente o Programa Territórios da Paz. Analisamos o processo de construção de relações pessoais entre gestores, moradores e outros atores locais no trabalho de gestão social em três situações e avaliamos o lugar das relações pessoais na interlocução entre agentes do Estado e moradores das favelas. As áreas estudadas foram os complexos do Andaraí/Grajaú e do Turano e os morros Babilônia e Chapéu Mangueira. Observamos essa problemática a partir da experiência que tivemos no trabalho de campo nesses locais e com base no diálogo com a literatura teórica e temática das ciências sociais. O trabalho procura indicar a importância do estabelecimento de relações pessoais entre agentes do Estado e moradores da favela, principalmente para o desenvolvimento de ações em parceria entre ambos.

**Palavras-chave:** Gestão social. Favelas. Relações pessoais. Estado. Rio de Janeiro.

**Abstract:** The paper discusses the public policy of social management in Rio de Janeiro's favelas, specifically those assisted by the "Territórios da Paz" Program. We analyze the construction process of personal relationships between managers, residents and others local agents in the management work through three situations. We also evaluate the place of personal relationships in the dialogue between state officials and residents of Andaraí/Grajaú, Turano, Babilônia and Chapéu Mangueira. We observe this problem from the experience we had on fieldwork in those places and we based it on the dialogue with theoretical and thematic literature in the social sciences. The paper seeks to indicate the importance of establishing personal relations between state agents and favela residents, mainly for the development of partnership actions between them.

**Keywords:** Social management. Favelas. Personal relationships. Government. Rio de Janeiro.

*Submetido em: 09/12/2014. Revisado em: 23/04/2015. Aceito em: 06/06/2015.*

---

<sup>1</sup>Doutora em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (UFF, Brasil). Pós-doutoranda pelo PPGCOM/UFF (UFF, Brasil), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, Brasil). E-mail: <floridaemon@yahoo.com.br>.

<sup>2</sup> Doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ, Brasil), com bolsa da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ, Brasil). E-mail: <mateixeira@gmail.com>.

<sup>3</sup> Doutoranda em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ, Brasil), com bolsa da Capes. Professora do Departamento de Sociologia do Colégio Pedro II. E-mail: <raquel\_bfs@hotmail.com>.

## Introdução

No presente trabalho realizaremos, inicialmente, um resumo da trajetória das relações entre o Estado e as favelas no contexto da cidade do Rio de Janeiro. Depois, descreveremos a construção do Programa Territórios da Paz (TP), da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEASDH), como exemplo de uma nova perspectiva de ação do governo nas favelas. Em seguida, através da discussão do conceito de “gestão social” e com base no trabalho de campo desenvolvido nas favelas em que atuamos — Andaraí, Babilônia, Chapéu Mangueira e Turano —, buscaremos analisar o papel da formação de relações pessoais no desenvolvimento do trabalho de gestores sociais. Em vias de conclusão, a partir de um diálogo com a literatura das Ciências Sociais, discorreremos sobre o lugar das relações pessoais na estrutura do Estado e, principalmente, na ação do Estado nas favelas.

### O surgimento da favela como problema do estado

De acordo com Licia Valladares (2005), jornalistas e intelectuais se inspiraram na obra *Os sertões*, de Euclides da Cunha, para assentar imageticamente a representação da favela. A pesquisadora identifica o que considera ser o mito fundador da favela como resultado da transposição da obra de Euclides da Cunha. Para tanto, destaca as seguintes características encontradas tanto em *Os sertões* quanto em relatos jornalísticos da época, tais como: o crescimento urbano desordenado e precário; topografia de

difícil acesso; substituição da ideia de propriedade privada pela de propriedade coletiva do solo; ausência do domínio do Estado e de equipamentos públicos; ordem política marcadamente influenciada por um chefe; economia fundamentada em práticas ilegais; risco de contágio das demais partes da cidade etc.

Após ser descoberta pelos leitores e demais habitantes da cidade, a favela passa a encarnar, socialmente, o lugar do risco e a ser encarada como um problema cuja solução se daria a partir da concentração de esforços por parte de áreas de conhecimento diversas:

Aos escritos de jornalistas vêm-se juntar vozes de médicos e engenheiros, preocupados com o futuro da cidade e sua população. O que fazer da favela? Debate estabelecido a partir do início do século, que já nos anos 1920 desencadeia a primeira grande campanha de denúncia contra a ‘lepra da esthetica’ (VALLADARES, 2005, p. 36).

Ao longo de seus estudos, Valladares observou que o trabalho de campo começou a ser introduzido nas favelas como ferramenta que congregava pesquisa e intervenção nas ações desenvolvidas nessas áreas. O trabalho de campo se baseava sobretudo em métodos oriundos das Ciências Sociais. Como expressão dessa atuação no período destacam-se as investigações do sociólogo francês padre Louis-Joseph Lebret, do Peace Corps, do antropólogo Anthony Leeds e da Igreja católica a partir do trabalho de Dom Helder Câmara. Valladares aponta, também, o que considera ser um marco nas investigações que têm como objeto a favela:

Até o governo Vargas, a ajuda social aos pobres tinha um caráter quase exclusivamente privado e religioso, e era organizada segundo práticas e instituições que remontavam ao Brasil colonial. Durante os anos 1930, pela primeira vez, a Prefeitura do Rio de Janeiro começou a empregar assistentes sociais (VALLADARES, 2005, p. 57).

Segundo Marcelo Burgos (2006), em 1937 o Código de Obras da cidade registraria a existência marginal das favelas, propondo sua eliminação e proibindo a construção e reforma de moradias nessas áreas. A partir disso, o autor afirma que “[...] a descoberta do problema favela pelo poder público não surge de uma postulação de seus moradores, mas sim do incômodo que causava à urbanidade da cidade” (BURGOS, 2006, p. 27). Até por volta dos anos 1940, as favelas foram alvo de políticas que objetivavam “resolvê-las” através do desenvolvimento de práticas sanitaristas, da construção de moradias populares como os parques proletários e, principalmente, da autoritária remoção de seus moradores. Como observa Machado da Silva: “Durante esse longo período, a favela e os favelados foram tema de políticas públicas repressivas e disciplinadoras: tomavam-se os espaços em questão e seus moradores como simples objetos, com pouca ou nenhuma voz ativa” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 227). Posteriormente, destaca-se o trabalho desenvolvido pela Fundação Leão XIII, fundada em 1947, como uma parceria entre a Igreja católica e a prefeitura do Rio de Janeiro. “Criada pela ala conservadora da Igreja e pelas autoridades no mesmo ano em que o Partido Comunista foi considerado ilegal no Brasil, tinha como um de seus

argumentos principais não deixar o campo livre para os comunistas” (VALLADARES, 2005, p. 76).

Em resposta ao evidente crescimento da influência comunista, a Fundação Leão XIII surge então com a pretensão de assegurar “[...] a assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro” (VALLA *apud* VALLADARES, 2005, p. 76) e de subsidiar tais localidades com “[...] escolas, dispensários, creches, maternidades, cantinas e conjuntos habitacionais” (VALLA *apud* VALLADARES, 2005, p. 76).

### A favela como problema de governo

Após uma retomada das políticas “remocionistas” durante os primeiros anos da ditadura civil-militar e uma intensa atribuição de responsabilidades do Estado às associações de moradores locais durante o governo Brizola, a redemocratização brasileira trouxe consigo a explosão do domínio de grupos criminosos nas favelas (BURGOS, 2006). Dessa forma, tornou-se cada vez mais explícita a necessidade de políticas públicas que atendessem a diversas áreas da vida social favelada, promovendo o acesso a direitos não apenas sociais, mas também civis e políticos, e legitimando o Estado nesses locais.

Foi dentro dessa perspectiva que a prefeitura municipal criou, em 1993, o “Favela-Bairro” (BURGOS, 2006). Entre os principais objetivos do programa estariam a recuperação das áreas e equipamentos públicos das favelas, sendo posteriormente adicionadas ao planejamento temáticas como o combate ao desemprego e a geração

de renda local. De acordo com Marcelo Burgos:

De fato, ao extravasar os limites da favela, a violência produzida pelos braços armados do tráfico tem forçado um debate mais amplo acerca do modelo de cidade que se quer para o Rio de Janeiro. Nessa hora, faz-se necessário redefinir o problema da favela, e o repertório produzido ao longo da história — a favela como um problema de saúde pública, como um quilombo cultural ou como um cancro moral, representações correntes nos anos 40 e 50 — parece não fazer mais sentido; por outro lado, tratá-la como questão de segurança nacional, como ocorre no período da ditadura militar, não parece compatível com o momento democrático (BURGOS, 2006, p. 45).

O autor destaca ainda, como grande empecilho a tal redemocratização da cidade, o descompasso entre os governos estadual, responsável pelas políticas de segurança pública, e o municipal, que controla a maior parte das políticas sociais.

Machado da Silva (2002) chama essa perspectiva que substitui a intervenção autoritária, passando a ser articulada certa agência política para a favela enquanto instituição coletiva, de “controle negociado”. Segundo o autor, a ação política favelada permanecia limitada pelas conjunturas sociais vigentes. Ele afirma que:

[...] o fortalecimento das mobilizações [dos favelados] tem sido esvaziado por dois movimentos conjugados: de um lado, por meio da diferenciação administrativa e funcional na ponta municipal do aparelho de Estado (e, com menos

frequência, estadual), multiplicando-se as agências e programas governamentais, dessa forma fragmentando o interlocutor das demandas populares e transformando-as em simples reivindicações por serviços públicos (como é o caso, ao fim e ao cabo, do Favela-Bairro, apesar da retórica grandiloquente); de outro lado, interferindo, por meio desse mecanismo de diferenciação, sobre a formação da autoimagem dos favelados, mais como clientela ou público do que como uma categoria social com interesses definidos [...]. Os objetos das disputas mudam, as formas de mobilização adaptam-se às conjunturas, mas o controle institucional assim negociado reproduz — com a própria participação dos favelados mobilizados — o padrão secular de integração fragmentada e o enorme diferencial de poder que o sustenta (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 235)

A noção de que as favelas seriam o principal lócus da criminalidade organizada, carente de serviços públicos e do poder legal do Estado, permaneceu no imaginário coletivo ao longo dos anos 2000, sendo constantemente reforçada pelo grande quantitativo de crimes vivenciados na cidade. Nesse contexto, em dezembro de 2008, o governo estadual inaugurou uma nova proposta na área da segurança pública, voltada especialmente para as favelas. Instalava-se a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), na favela Santa Marta, em Botafogo. Sendo estruturadas enquanto programa posteriormente, as UPPs teriam como objetivo a consolidação do poder estatal sobre comunidades dominadas pelo tráfico e a garantia da segurança aos moradores das favelas atendidas, o que possibilitaria seu desenvolvimento social e econômico. A

concepção do programa baseava-se na crença de que, com a garantia da “paz”, a oferta de serviços diversos poderia ser reestabelecida nas favelas. Dessa forma, órgãos públicos, companhias de saneamento urbano, empresas privadas e outras instituições em geral poderiam passar a atender os moradores com mais eficácia, garantindo melhorias em diversas áreas — saúde, educação, moradia, entre outras.

Desde sua concepção, o objetivo do projeto das UPPs era, contando com outros órgãos e secretarias de governo, aumentar a oferta de serviços nas favelas. A ideia era promover uma atuação conjunta desses órgãos, na garantia dos direitos sociais e civis da população favelada. A UPP expressa, portanto, uma visão da favela como um lugar carente de ações globais, que precisam ser feitas a partir da combinação de diversos âmbitos do governo. Essa visão da favela existe desde a década de 1990, como destacou Burgos (2006). Após a criação da UPP, o governo estadual desenvolveu diversas parcerias e buscou promover ações pontuais e criar políticas públicas que cumprissem o lado “social” da chamada “pacificação”. Alianças com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, com o Sistema Firjan<sup>4</sup> e a criação do programa UPP Social, em 2010, são parte desse esforço.

---

<sup>4</sup>O sistema Firjan é formado por cinco organizações: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Centro Industrial do Rio de Janeiro (Cirj), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Instituto Euvaldo Lodi (Iel). A parceria do Sistema Firjan com o governo estadual para desenvolver ações nas favelas com UPP gerou a criação do programa Sesi Cidadania.

### **Debates sobre gestão social a partir de estudos e práticas: a contribuição do programa territórios da paz**

O campo de conhecimento sobre gestão social está em construção. Partindo dessa premissa, Cançado, Tenório e Pereira (2011) apresentam uma definição do termo com o objetivo de promover uma delimitação do campo, que pode ser mudada com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área. Os autores elaboram um conceito de gestão social a partir de quatro características: tomada de decisão coletiva, dialogicidade, transparência e emancipação. Reconhecendo que as diferenças de poder e as desigualdades sociais e culturais podem tornar essas características impossíveis ou pelo menos improváveis de se realizarem na prática, Cançado, Tenório e Pereira alertam que elas devem ser consideradas como um *tipo ideal* weberiano. Assim, gestão social é entendida “[...] como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

Em outro trabalho no qual discute o conceito de gestão social, Tenório (2005) ressalta que o tema tem sido objeto de estudo e prática associado mais à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza, do que ao debate acerca da possibilidade de uma gestão democrática, participativa, seja na formulação de políticas públicas ou nas relações de caráter produtivo. Com isso, ele propõe que gestão social seja entendida como processo gerencial dialógico no qual a

autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação e que pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social — público, privado ou de organizações não governamentais (TENÓRIO, 2005).

A observação de Tenório é importante na medida em que amplia o espaço de estudo e prática associado à gestão social. Apesar disso, em nosso trabalho *gestão social* se refere à experiência de gestão de políticas sociais. É, portanto, a esse campo de estudo e prática que vamos nos referir e ao qual pretendemos contribuir. Mais especificamente, vamos tratar da gestão social realizada em favelas do Rio de Janeiro. A importação do conceito para a realidade das favelas do Rio de Janeiro foi feita por Ricardo Henriques. O economista, na época secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, desenvolveu essa ideia como uma resposta a uma fala do então secretário de Estado de Segurança Pública (Seseg), José Mariano Beltrame, sobre a necessidade de promover o desenvolvimento social nas favelas como parte da consolidação do processo de pacificação (MISSE, 2013).

Nesse contexto, foi criado, em 2010, o programa UPP Social. Sua proposta consistia em inserir nas favelas com UPPs equipes que acessassem não só as principais lideranças locais, mas também instituições públicas, privadas e comunitárias atuantes na região. Através da realização de fóruns e reuniões, esperava-se identificar as demandas dos moradores e atores locais e tomar conhecimento de dados e diagnósticos já realizados sobre as condições de vida na comunidade. O objetivo final do programa era a articulação dos serviços ofertados pelo

poder público com as demandas encontradas, promovendo nas áreas com UPP a entrada ou potencialização de atuação da instituição responsável por atender tais necessidades. Esperava-se que, com a ampliação dos serviços e a consequente melhoria das condições de vida nas favelas, a discrepância entre estas e o restante da cidade seria reduzida e o objetivo final de redemocratização da cidade estaria encaminhado (HENRIQUES; RAMOS, 2011).

Contudo, apenas alguns meses após o lançamento do programa UPP Social, o cargo de secretário de Assistência Social e Direitos Humanos foi transferido a uma nova indicação do Partido dos Trabalhadores. Ricardo Henriques foi convidado então a assumir a presidência do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) e levou consigo parte da equipe elaboradora e executora da UPP Social. Em 4 de janeiro de 2011, Ricardo Henriques lançou, no âmbito da prefeitura do Rio de Janeiro, o programa UPP Social Carioca.

A gestão social feita pela UPP Social Carioca se baseava nas demandas e necessidades locais dos moradores, que as relatavam para os agentes do Estado. Estes, por sua vez, buscavam a solução do problema através da identificação dos serviços ofertados (MISSE, 2013). Partindo dessa definição e tomando por base a conceituação de gestão social feita por Cançado, Tenório e Pereira (2011), a dialogicidade parece ser o elemento mais importante na elaboração da gestão social realizada pela UPP Social.

A perspectiva de oferecer um programa de gestão social em territórios com UPP teve

continuidade no governo estadual.<sup>5</sup> A partir dos princípios de criação da UPP Social e da experiência de dois gestores que já atuavam em campo, constituiu-se na SEASDH o Programa TP. Em abril de 2011, novos gestores foram chamados para atuar nas comunidades “pacificadas” e o TP passou a contar com cinco equipes. No mesmo ano, foi contratado um novo assessor, Daniel Misse, com a missão de articular as demandas levantadas pelos gestores. Misse assumiu também a coordenação geral do programa. Em novembro, mais gestores foram convocados e se formaram onze novas equipes, as quais passaram a atender todos os demais territórios “pacificados” até então, com exceção da Mangueira e futura inclusão da Rocinha, ainda em processo de pacificação na ocasião.

A metodologia que se consolidou no Programa TP foi a construção de políticas públicas de forma participativa. Segundo Misse (2013), cabia aos gestores sociais serem mobilizadores de redes comunitárias e formadores de capital social. Para isso, foram realizados mapeamentos de demandas e de ofertas de serviços. A ideia era buscar a integração dos serviços públicos e privados nas favelas, pautando-os a partir das necessidades locais. Com isso, as equipes de gestão foram alocadas nos territórios sem levar nenhuma proposta e sem promover um fórum local. A ideia era observar reuniões existentes e fortalecê-las (MISSE, 2013).

---

<sup>5</sup>O termo “território” é utilizado aqui como a área de abrangência de atuação de uma equipe do Programa Territórios da Paz, que na maioria das vezes coincide com a área de atuação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Havia casos, porém, de equipes que atuam em mais de uma favela com UPP.

Foi central na proposta de ação do Programa TP um trabalho mais próximo ao movimento social de base comunitária, ajudando na sua organização e possibilitando, quando fosse o caso, a formação de novas redes de associativismo. Para isso, foi fundamental a formação de relações de confiança entre gestores e atores locais, o que se apoiou fortemente na busca pela manutenção de uma mesma equipe no território, apostando na ideia de que a perenidade do trabalho em campo ajudaria a fortalecer essa relação (MISSE, 2013).

O cotidiano do trabalho de gestão trouxe algumas dificuldades. Como apontou Misse, o desafio de articulação de serviços, devido à baixa governabilidade e ao baixo orçamento dos programas, fez necessária uma reorientação. Assim, o “[...] o Programa TP focalizou nas ações de fortalecimento de redes e mobilização comunitária com a proposta de debater e construir soluções para projetos participativos com os moradores” (MISSE, 2013, p. 21). Na avaliação de Misse,

[...] a influência das equipes de gestão social na formação de capital social e no estímulo do associativismo local produziu frutos com relação à maior interação Estado-Sociedade Civil, afetando diversos projetos e programas sociais nos territórios pacificados e levando-nos a acreditar que uma equipe de gestão territorial poderia ser a chave para a maior interação e legitimação das políticas públicas com a população que as recebe (MISSE, 2013, p. 22).

O que podemos observar com isso, portanto, e que é central para a discussão que propomos neste artigo, é que as relações

peçoais (identificadas a partir dos termos confiança e parceria, principalmente) foram cruciais para o tipo de gestão social desenvolvido no Programa TP. Assumir essa perspectiva como parte da gestão que se desenvolvia nas favelas foi a contribuição do Programa TP para o campo da gestão social. Se tomarmos a definição de Cançado, Tenório e Pereira (2011) como parâmetro, podemos destacar que as três primeiras características elencadas pelo autor estavam fortemente presentes em nosso cotidiano de atuação (tomada de decisão coletiva, dialogicidade e transparência). Quanto à emancipação, caberia um debate mais aprofundado sobre o tema. Por enquanto, basta dizer que os atores com os quais trabalhávamos eram considerados sujeitos emancipados, muitos deles conhecendo os processos e caminhos pelos quais poderiam participar em alguma etapa de discussão das políticas públicas.

**Relações pessoais na prática da gestão social: reflexões a partir do trabalho de campo no complexo do Andaraí/Grajaú, no complexo do Turano e nas favelas Babilônia e Chapéu Mangueira Andaraí**

O conjunto de favelas que formam o Complexo do Andaraí/Grajaú está localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. No que diz respeito à história local, sabe-se que a povoação nas encostas da Serra do Andaraí começou ainda no final do século XIX. De acordo com Leite (2003), a primeira comunidade a se formar foi Arrelia (hoje considerada uma subdivisão da comunidade do Andaraí), nos limites com o Morro do Cruz. Algumas décadas depois, teriam se desenvolvido as comunidades do Morro do Andaraí (1930), Jamelão (1941), Vila Rica

(1949), Nova Divinéia (1971), João Paulo II (1979) e, na década de 1980, Juscelino Kubitschek (LEITE, 2003). A equipe de gestão do Complexo do Andaraí/Grajaú entrou em campo no dia 25 de janeiro de 2012, em uma reunião do Conselho Comunitário realizada na sede da UPP.<sup>6</sup>

Desde o início, ficou claro para nós que as associações de moradores locais possuíam acesso direto a alguns órgãos públicos, especialmente municipais, e que por esse motivo seria desnecessária uma interferência de nossa parte na articulação das demandas direcionadas às instituições públicas. Poucas são as lideranças comunitárias que possuem alguma articulação política não só local como supralocal e que não estão ligadas de alguma forma às associações de moradores. Dessa forma, no caso particular do Andaraí/Grajaú, o objetivo definido para o Programa TP — de ampliar a participação de moradores nos debates e demandas sociais para além das lideranças comunitárias já estabelecidas — tornou-se fundamental.

Ao longo de mais de dois anos atuando no território, a equipe teve como principal ação o desenvolvimento de reuniões temáticas, em que eram promovidas discussões sobre questões como o abastecimento de água, a coleta de lixo, o resgate e preservação das memórias locais, o desenvolvimento do comércio interno, entre outras. Em cada uma dessas reuniões era pedido aos presentes que convidassem

<sup>6</sup>A equipe de gestão inicial foi formada por Raquel Brum, gestora, e Clarissa Ferreira, assistente de gestão. Em setembro de 2012, Isabelle de Moura assumiu o cargo de assistente de gestão. Raquel Brum permaneceu no cargo de gestora até novembro de 2014, quando deixou o programa.

outros moradores, pertencentes aos seus círculos sociais, para os encontros seguintes. Dessa forma, apesar da baixa frequência de participantes em relação ao número total de convidados, conseguia-se que pessoas diferentes comparecessem a uma ou outra reunião.

Para definição dos temas dos encontros que seriam realizados, a equipe de gestão desenvolveu o costume de circular periodicamente por algumas áreas das comunidades – mais especificamente, algumas associações de moradores e sedes de órgãos públicos, além de estabelecimentos comerciais, igrejas e algumas residências –, questionando os moradores já conhecidos sobre as principais carências coletivas locais e sobre o surgimento de novas dificuldades ou necessidades. Como resposta a tais questionamentos, além de constatações sobre o escasso saneamento básico, atendimento em saúde e outros direitos sociais e civis, constantemente recebíamos queixas no que diz respeito aos relacionamentos de vizinhança, insatisfação com as associações de moradores, falta de mobilização de outros moradores para realização de eventos e “mutirões”, entre outras questões que não se referiam propriamente à oferta de serviços ou à garantia de direitos por parte do Estado.

Ao mesmo tempo, para que pudéssemos compreender o alcance e a trajetória dos “problemas” levantados pelos moradores, era necessário que tentássemos conhecer ao máximo as configurações grupais familiares, políticas, de moradia e de afinidades existentes nas comunidades. Conhecer “de onde” ou “de quem” era

proveniente cada questão levantada mostrava-se necessário para qualificar a extensão e articulação de tais questões. Dessa forma, o próprio exercício da gestão social nos levava a participar de eventos, conversas e episódios que a princípio não seriam de interesse do Estado. A própria tentativa de estabelecimento, com os moradores, da abrangência do trabalho da equipe de gestão tornava-se confusa na medida em que nossa participação em questões comunitárias sem caráter político específico aparente e até em eventos particulares de alguns moradores era necessária para alcançarmos a inserção local desejada. Recebíamos solicitações de ajuda para a organização de aniversários, divulgação de festas, assim como éramos solicitadas a visitar alguma residência ou algum morador em especial que estivesse passando um momento de dificuldade financeira, problemas familiares ou até mesmo problemas na escola ou no trabalho.

É importante destacar também que o trabalho de gestão não consistia apenas na escuta e tentativa de articulação das necessidades locais, mas também no incentivo à organização e ao “desenvolvimento” comunitários e ao surgimento de novas lideranças. Para isso, promovemos alguns eventos e atividades como uma feira de artesanato e exposições artísticas, um baile de debutantes, encontros de grupos de assistência a idosos na região, entre outros, que tinham como objetivo a própria promoção do encontro de diferentes moradores, da formação de novos grupos de afinidade, de assistência, de mercado. Para a realização de tais eventos, entretanto, contávamos com pouco incentivo por parte da SEASDH no que diz

respeito a recursos tanto financeiros quanto humanos. Diversas vezes fazíamos o transporte de moradores com nossos veículos particulares. Comprávamos lanches para as reuniões e eventos e ajudávamos a prepará-los. Junto com os moradores, fazíamos a limpeza e arrumação dos locais onde ocorreriam as atividades. Nas feiras de artesanatos, auxiliávamos alguns moradores em suas vendas. No baile de debutantes fazíamos o transporte das meninas da escola para o local de ensaio e depois para suas casas, além de ajudar nos preparativos da festa. Todas essas práticas contribuíram para que cada vez mais relações pessoais fossem construídas com diversos moradores, os quais constantemente se referiam a nós como “amigas”.

### **Turano**

O conjunto de favelas conhecido como Complexo do Turano é atualmente formado por sete áreas, estando duas delas – o Morro da Chacrinha e o Morro da Liberdade – na Tijuca, enquanto as demais – Matinha, Pantanal, Bispo, Rodo e Sumaré – se localizam no bairro do Rio Comprido.<sup>7</sup> A ocupação dessa área remonta

a meados dos anos 1930 e envolveu a disputa pela terra entre aquele que se dizia dono da área, Emílio Turano, e diversos moradores.<sup>8</sup>

O início da atuação do Programa TP no Turano foi em janeiro de 2012. A equipe de gestão social era formada por um gestor e uma assistente de gestão.<sup>9</sup> Nossa atuação inicial consistiu em conhecer os problemas e potencialidades locais. Para isso, buscávamos conversar com todos os sujeitos presentes no território, mas principalmente com os moradores.

Apresentar como foi feita nossa entrada em campo pode ajudar na reflexão sobre as relações que foram construídas no decorrer da atuação no Turano. Assim, ao nos apresentarmos pela primeira vez aos atores locais, além de dizer quem eramos e o trabalho que iríamos desenvolver, geralmente explicávamos como havia se dado nossa chegada à Secretaria e qual era nossa trajetória profissional. Explicar que fôramos aprovados em uma seleção pública e que não possuíamos vínculos político-partidários parece ter causado uma boa impressão inicial. Também fomos geralmente indagados sobre nossa trajetória de vida.

---

<sup>7</sup>A divisão do “complexo” em sete comunidades está em conformidade com a visão dos órgãos públicos, como o Instituto Pereira Passos (IPP). No entanto, se considerarmos como os moradores reconhecem o território, esse número é maior. Além das sete áreas apresentadas, os moradores consideram parte do “Complexo” localidades como Macua, Chapa e Pedacinho do Céu. Os dados apresentados pela Secretaria de Segurança incorporam também as localidades Paula Ramos, Parque Rebouças, Santa Alexandrina e Acomodado como partes da área de atuação da UPP Turano. Todavia, essas áreas não estão fisicamente ligadas ao Complexo do Turano

---

nem parecem possuir um histórico que una as áreas em torno de uma identidade compartilhada.

<sup>8</sup>Para conhecer o histórico de ocupação do Turano, ver Gomes (2012).

<sup>9</sup>A equipe de gestão era formada por Marco Antonio Teixeira, gestor social, e Isis do Mar Martins, assistente de gestão. A partir de junho de 2012, a assistência de gestão foi feita por Tânia Albuquerque Mendes Braga e, a partir de outubro de 2012, por Fabízia Clécia do Amaral. Marco esteve como gestor até agosto de 2013, quando deixou o Programa. A partir de então, a gestão social do TP no Turano passou a ser exercida somente por Fabízia, até dezembro de 2014, quando o Programa foi extinto.

Interessava as pessoas saber não só o que estudávamos e onde trabalhamos, mas onde morávamos e como a minha família estava, por exemplo. Nesse caso, respondíamos o que era perguntado. No caso do gestor do Turano, foi explicado que ele era formado em História e Ciências Sociais, com mestrado em Ciências Sociais, recém-concluído na época. Antes de trabalhar ali, havia atuado como consultor em uma organização sindical de trabalhadores rurais. Ele explicou também que no momento morava em um bairro da Zonal Sul do Rio de Janeiro, mas que durante a maior parte da vida havia morado em um município da Baixada Fluminense, região metropolitana do estado. De alguma forma, saber que o gestor era alguém com origem em bairros populares parece ter despertado uma maior empatia por parte dos moradores do Turano. Talvez até mais do que isso: conhecer aspectos particulares da vida do gestor parece tê-lo tornado mais familiar para os moradores e, talvez por isso, alguém em quem eles julgavam poder começar a confiar.

Na sequência, nossa estratégia inicial no foi apresentar em que consistia o trabalho. Em linhas gerais, explicávamos que o objetivo do Programa era promover o diálogo entre favela e Estado e colaborar com a articulação de redes locais, assim como destas com instituições externas e internas. Buscávamos mostrar aos moradores que era parte fundamental do trabalho o diálogo com eles, para que pudéssemos discutir sobre quais eram os principais problemas e potencialidades locais, de modo a pensar em estratégias e ações para o trabalho, na busca pela resolução do problema ou pelo desenvolvimento de uma ação. Deve-se destacar que, em nosso trabalho, a favela

nunca foi vista apenas como lugar de problema ou carência, mas de potencialidade, e o nosso papel era buscar apoiar os moradores no desenvolvimento dessas potencialidades ou na busca de soluções de problemas.

Um episódio interessante aconteceu após alguns meses de trabalho de campo. Algumas pessoas deixaram de nos identificar diretamente como agentes do Estado, como acontecia antes. Isso porque eles tinham uma visão negativa daqueles que atuavam em nome do Estado no passado. Como eles criaram empatia por nós e confiança no nosso trabalho, passaram a não nos identificar necessariamente como funcionários do Estado típico, de acordo com a imagem construída previamente por eles.

Haviam se passado cerca de sete meses desde o início do trabalho de campo. Estávamos em uma reunião de organização de um evento cultural. Os protagonistas na preparação de tudo haviam sido os moradores e atores locais, estando a SEASDH (através da atuação da equipe de gestão) e outros entes públicos (Programa UPP Social e Projeto Bairro Educador, ambos da Prefeitura) como parceiros e apoiadores. Um grupo de moradores, formado substancialmente por jovens, a princípio foi reativo à inclusão dos logos dos parceiros estatais no cartaz do evento. Na ocasião, ponderamos sobre a necessidade de ter no cartaz o logo do Programa para o qual trabalhávamos, explicando que isso era uma prerrogativa do nosso trabalho na Secretaria. O episódio culminou numa ampla e interessante discussão sobre o Estado. Moradores, parceiros locais e representantes de instituições públicas debatiam sobre as diversas faces

do Estado, ou, talvez seja melhor dizer, sua heterogeneidade. O debate girou em torno da ideia de que as instituições do Estado, com foco naquelas presentes na favela, são entidades diversas, com princípios e objetivos específicos. Os exemplos cruciais que demonstravam isso eram a SEASDH, as escolas municipais e estaduais e a polícia, através da UPP. Todas são entidades vinculadas ao Estado, mas que prestam serviços e possuem posturas diferentes no relacionamento com os moradores da favela.

Depois de um longo debate, o grupo de jovens presentes na reunião mostrou compreender a necessidade de inclusão do logo da Secretaria no cartaz, embora um episódio posterior tenha deixado dúvidas sobre isso (falaremos disso a seguir), e cedeu. Contudo, o grupo decidiu não incluir o logo do Programa UPP Social, pela referência explícita à política de segurança das UPPs, com a qual os moradores presentes na reunião não se encontravam satisfeitos. Além disso, o grupo avaliou que, diante da impopularidade da UPP no Turano, vincular um evento comunitário à sigla poderia provocar o esvaziamento da atividade, uma vez que a percepção das pessoas ali presentes era de que grande parte dos moradores não gostava de participar de ações que tivessem vinculação com a UPP. Por outro lado, os moradores reconheciam o trabalho feito pela gestora e o assistente do Programa UPP Social. Eles explicaram também a necessidade de ter seu trabalho identificado no cartaz do evento para que pudessem seguir apoiando a atividade. Em suma, estavam em jogo elementos morais – a vinculação que havia se criado com a agente da Prefeitura –, mas também motivações materiais: afinal, a UPP

Social daria apoio ao evento, com a compra de produtos, a impressão de cartazes e a divulgação na mídia, além, é claro, da mão de obra. Depois de mais um longo debate, o grupo encontrou uma saída conciliatória: aceitou inserir o logo do IPP, órgão ao qual pertence o Programa UPP Social, garantindo a participação institucional do Programa, mas sem colocar a identificação do nome UPP.

No fim da reunião, enquanto todos ainda conversavam informalmente, um dos jovens reativos à inclusão do logo de qualquer entidade pública no cartaz abordou o gestor do TP. Ele explicou que não se importaria se incluísse o nome do gestor no cartaz, indicando um reconhecimento do trabalho realizado, independentemente da instituição à qual o gestor se vinculava. O jovem explicou que seu problema era com o Estado. Esse episódio mostrou que a descrença em relação ao Estado que encontramos no início do trabalho de campo ainda persistia. A situação pareceu nos mostrar também elementos de uma possível desvinculação da atuação em campo como parte do trabalho de um agente do Estado. Não havia, de nossa parte, nenhuma tentativa de esconder ou minimizar a instituição em que trabalhávamos. Inclusive, o tom do debate nesse dia girou em torno da necessidade de não homogeneizar a compreensão sobre o que é o Estado, pois dentro dessa, digamos, “categoria”, há as escolas, a polícia, creches, universidades e a secretaria para a qual trabalhávamos, entre outros. Narramos esse episódio para ilustrar a desvinculação que houve, em alguns momentos, para um grupo (ou talvez seja mais preciso dizer para algumas

pessoas), da nossa atuação como gestor social da estrutura estatal na qual estávamos inseridos.

### **Babilônia e Chapéu Mangueira**

Babilônia e Chapéu Mangueira são duas favelas do bairro do Leme, Zona Sul do Rio de Janeiro, que possuem cerca de 6 mil habitantes. A ocupação do morro pelos moradores se deu por volta dos anos 1910 e teve início na Babilônia, em sua parte mais elevada, para, em seguida, se espalhar pelas demais regiões; no Chapéu Mangueira, ocorreu o oposto. De acordo com relatos de moradores, os primeiros habitantes firmaram residência para facilitar o acesso ao local de trabalho. Eram militares que atuavam no Forte do Leme e, posteriormente, os operários responsáveis pela construção dos túneis que ligam os bairros de Copacabana, Leme e Botafogo. Os moradores que lá residem são de famílias oriundas principalmente dos estados de Minas Gerais, Ceará, Pernambuco, Paraíba e do próprio Rio de Janeiro. A atuação do Programa Territórios da Paz nas favelas Babilônia e Chapéu Mangueira teve início em 13 de janeiro de 2012. Para iniciar este trabalho, uma liderança local que exercia um cargo comissionado no Governo do Estado foi acionada, com o intuito de facilitar o acesso às principais instituições e equipamentos das comunidades. Essa escolha, posteriormente avaliada pela equipe como arriscada, se justificava, à época, diante da necessidade de não iniciar o trabalho de campo diretamente com o contato junto às associações de moradores. O entendimento da coordenação do projeto Territórios da

Paz se baseava na ideia de que nem sempre essa era a melhor estratégia.

Babilônia e Chapéu Mangueira são duas favelas pequenas, com famílias tradicionais e, de um modo geral, orgulhosas de sua história. Existem, no entanto, lideranças que se apresentam de forma antagônica, sobretudo no que se refere à atuação de agentes externos às comunidades, tanto os públicos quanto os privados e os do terceiro setor. Nesse sentido, nossa entrada, na condição de equipe de gestão social da SEASDH, apresentada às comunidades por uma liderança específica que possuía também suas questões políticas junto aos demais moradores, pareceu, para um determinado grupo, a reiteração de que éramos, conforme ouvimos, “farinha do mesmo saco”. Ainda assim, desde o início da referida atuação buscou-se ressaltar quais seriam as funções do gestor social, destacar as diferenças entre o nosso trabalho e aquele exercido por agentes da Secretaria de Segurança vinculados ao Programa de UPPs e, também, explicar como havia se formado a equipe de gestão, ressaltando o fato de ter sido realizada uma seleção pública. Aos poucos, o que antes parecia ser uma condição irrevogável – conseguir acessar somente os interlocutores habituados a dialogar com o Estado – deixou de ser um problema. Aqueles que antes não acreditavam no trabalho por ser vinculado ao *Estado* passaram a incluir o mesmo em diversas esferas de interlocução, debate e decisão, já que *não parecíamos ser do Estado*.

Optamos por nos colocar diante de nossos interlocutores com extrema franqueza, nos implicando tanto nos problemas não resolvidos quanto nas conquistas

viabilizadas por indivíduos social e politicamente implicados. Essa postura, possibilitada por uma aproximação maior com moradores que não eram lideranças ou com lideranças em ascensão, acarretou, por sua vez, um afastamento das lideranças instituídas e socialmente legitimadas com quem tivemos, num primeiro momento, um contato maior. Aparentemente, não era possível transitar entre os dois grupos sem prejuízos.

De forma ilustrativa, é possível citar um caso de uma moradora da Babilônia que não vivia em área de risco e tivera sua residência, então recém-reformada, marcada com inscrições no muro para remoção (ou reassentamento). A equipe de gestão a procurou, na tentativa de entender junto à Secretaria Municipal de Habitação, responsável pelo programa Morar Carioca, quais eram os procedimentos adotados no caso e se era real a necessidade de deslocamento de uma família. As incessantes tentativas de mediação de nossa parte garantiram a permanência da casa, que se tornou símbolo da luta contra as remoções na referida comunidade e gerou um grande impacto nas relações entre a equipe de gestão social e algumas esferas do poder público que também atuavam nessas favelas. Ainda que com o respaldo da lei, de acordo com pessoas que viviam nas referidas comunidades, a equipe de gestão social Territórios da Paz Babilônia e Chapéu Mangueira estaria se “colocando ao lado dos moradores e não do governo”. Nota-se, mais uma vez, a alusão à oposição entre o público (no sentido de público-alvo) e a coisa pública efetivamente. Se era possível observar que, num dado momento, *não parecer ser do governo* constituía uma característica positiva atri-

buída por moradores à equipe de gestão, nesse caso, *estar do lado dos moradores* e, conseqüentemente, *contra o governo* se tornou justificativa para acusação.

Durante a escrita deste artigo, após quase um ano de afastamento das atividades à frente da equipe de gestão social Babilônia e Chapéu Mangueira, uma das integrantes da equipe de gestão recebeu, por meio de uma rede social na internet, uma mensagem da referida moradora que não teve sua casa removida. Seu contato, aparentemente, tinha três propósitos: comunicar que então, mais de dois anos após o início da luta contra sua saída da residência, as demarcações da Secretaria Municipal de Habitação (SMH)<sup>10</sup> enfim haviam sido apagadas de seu muro; agradecer pelo apoio à sua luta e, por fim, convidá-la para uma visita.

Outro exemplo da referida atuação foi o trabalho realizado junto ao coletivo Dá Teu Papo, uma iniciativa de jovens moradores do Chapéu Mangueira e Babilônia que, juntamente com a equipe de gestão social, se volta para criar um espaço horizontalizado de escuta qualificada e troca de saberes. Ele surgiu como decorrência de uma atividade realizada pela equipe de gestão social em consonância com o desejo de três jovens lideranças das favelas. Em abril de 2012, realizamos uma pesquisa com a juventude das comunidades para obter dados mais precisos sobre as demandas na área de qualificação profissional e acadêmica. Para tan-

---

<sup>10</sup> Trata-se de uma inscrição da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, sob a sigla SMH e uma numeração. Esta servia para informar quais casas da comunidade seriam removidas. Muitas vezes, tais demarcações foram feitas sem contato prévio com os moradores.

to, percorremos o Chapéu Mangueira e a Babilônia, juntamente com uma jovem liderança comunitária, munidos de um questionário. O resultado foi, como previsto, bastante interessante, mas uma questão em especial gerou incômodo. A última da série de perguntas se apresentava de forma subjetiva e, portanto, aberta a respostas variadas: “Como você se imagina daqui a cinco anos?” A surpresa foi grande quando se percebeu que, na maioria dos casos, não havia resposta.

Meses depois, fazíamos um encontro de três dias com a juventude, repleto de reflexões que nasciam de três perguntas que, surgidas da filosofia, nos davam um interessante pano de fundo para pensar sobre nossa vida e nosso futuro: “Quem somos?”, “Onde estamos?” e “Para onde vamos?” foram as questões centrais que moveram aqueles dias e, felizmente, deixaram abertas diversas discussões que, associadas a temáticas como sexualidade, uso de drogas, violência ou cultura, mantiveram o desejo de continuar. Ali começava o “Dá Teu Papo”.<sup>11</sup>

O grupo original era bastante heterogêneo e formado por cerca de trinta jovens que se organizaram para criar e fortalecer espaços de sociabilidade juvenil através da cultura e dos valores de base comunitária que constituem a história dessas favelas. A ideia era

fomentar mais do que o direito à voz, mas também a necessidade de falar e de retomar o dizer e o significar, gestos muitas vezes deixados em segundo plano. Não cabendo detalhar a atuação e os resultados diretos e indiretos obtidos a partir da experiência do Dá Teu Papo neste espaço específico, será evidenciado um aspecto central para o debate que se buscou estabelecer ao longo do artigo: a implicação política também do sujeito que ocupa o cargo de gestor social. A decisão de desligamento da SEASDH implicou o fim da atuação na qualidade de gestora social, mas não o encerramento da vinculação pessoal, na condição de indivíduo, com Babilônia e Chapéu Mangueira. Se houve legados dessa relação – palavra tão cara nos dias atuais e, também por isso, tão contestável –, certamente estes podem ser mensurados também por meio das relações pessoais que se travaram no contexto da favela e que ainda se sustentam.

### **Relações pessoais, o estado e a favela: considerações finais**

Marcos Otávio Bezerra (1995) já destacou o papel desempenhado pelas relações pessoais no cotidiano das atividades de órgãos do Estado. Através do estudo de práticas consideradas corruptas, o autor aponta como diversos vínculos de parentesco, amizade e patronagem se desenvolvem de forma combinada a tarefas e relações institucionais, dentro de um contexto de atribuída normalidade. Em um outro texto, falando sobre a descoberta de juízes e cronistas sobre as redes de relações pessoais nas quais estão embebidos os episódios de corrupção, o autor destaca que:

A identificação destas redes não é acompanhada, no entanto, da constatação de

<sup>11</sup>Trecho do Projeto Dá Teu Papo, desenvolvido pelos jovens moradores das comunidades Babilônia e Chapéu Mangueira: Anderson Ribeiro Lula, Eduardo Henrique Baptista e José Roberto Lopes, juntamente com a Equipe de Gestão Social, composta por Flora Daemon, gestora social, e Nathalia Massi, assistente de gestão até novembro de 2012. Ressaltamos a colaboração de André Bocchetti na sistematização do texto final.

que as condutas identificadas como corruptas mantêm continuidade com práticas e valores legítimos e amplamente difundidos nas formas de sociabilidade política e pessoais, de que elas se inscrevem em relações mais amplas do que as fundadas estritamente em interesses individuais e econômicos. Assim, dinheiro, favores, amizades, votos, alianças políticas, violência e representação política se misturam (BEZERRA, 2012, p.78).

Dessa forma, as relações pessoais fariam parte da própria estrutura de funcionamento da política e do Estado, e a corrupção seria produto de uma classificação, uma categoria “[...] elaborada e operada pelo próprio Estado, que articula em diferentes situações e momentos o que se considera como próprio ou não à política e ao Estado.” (BEZERRA, 2012, p. 66). O autor argumenta que o estudo da corrupção funcionaria, assim, como chave analítica para a compreensão do próprio Estado, da forma como ele se constrói e é percebido e, principalmente, de suas fronteiras.

Para Bezerra (1995), a crítica à ampla presença de relações pessoais nas organizações sociais como traço de um “atraso” em seu desenvolvimento impede a percepção da importância de tais relações em instituições modernas, entre as quais se encontra o Estado brasileiro. Como demonstramos, no caso dos programas de gestão social desenvolvidos em favelas do Rio de Janeiro, o desenvolvimento de relações pessoais entre representantes do Estado e a população à qual se destinam não apenas pode ser observado como constitui condição *sine qua non* para a realização efetiva do trabalho. De forma semelhante à análise dos episódios de corrupção, a observação das práti-

cas da gestão social nas favelas revela como o Estado é construído e percebido nesse contexto.

Inserida dentro de uma nova perspectiva de políticas públicas destinadas às favelas, a gestão social desenvolvida nesses territórios tem como princípio fundamental a proposição do diálogo entre agentes do Estado e moradores. A realização de reuniões, visitas periódicas e diversas conversas com moradores a fim de ouvir suas percepções sobre as realidades locais possibilitou o desenvolvimento de novas relações entre a população e representantes do Estado. Como já destacamos, existe um histórico de intervenções estatais autoritárias nas favelas cariocas, feitas através de políticas verticais baseadas numa perspectiva que entendia a favela como um problema social e que, por isso, chegavam a esses territórios com o objetivo de “resolver” o problema. Tal histórico permanece na memória coletiva dessas áreas e, associado a um descontentamento muitas vezes experimentado em relação ao atual programa das UPPs, fomenta percepções extremamente desfavoráveis de Estado. Quando a gestão social consegue se instalar e espaços de diálogo são construídos, ela não se “encaixa” nessas percepções instituídas sobre o Estado. Daí a confusão de diversos moradores a respeito dos interesses e atribuições do trabalho de gestão, e a dissociação que muitos deles realizam entre as equipes de gestão e a instituição estatal: “não parecem do Estado”.

A proposta do Programa Territórios da Paz considerava ainda, seguindo os apontamentos já realizados por Machado da Silva em 1967, que existiam hierarquias políticas e sociais definidas dentro das favelas e que

cabia à “burguesia favelada” realizar as articulações com os órgãos de governo e a distribuição de recursos dentro das comunidades. Dessa forma, como demonstramos, tínhamos como princípio metodológico buscar ampliar nossas redes, conhecer novos grupos locais e incentivar novas lideranças além daquelas já tradicionais e poderosas. Assim, a gestão social procurava valorizar a “voz” de diferentes moradores, além de incluí-los nas parcerias necessárias para o encaminhamento das “demandas” identificadas. Afinal, mais do que serem transmitidas a órgãos de governo, as principais questões e carências das comunidades precisavam ser discutidas e elaboradas no âmbito comunitário.

A noção de que o trabalho seria realizado através de parcerias entre as equipes de gestão, os moradores e outros órgãos públicos (idealmente) e, eventualmente, parceiros privados atribuía à população local ao mesmo tempo valor e responsabilidades. Tratar-se-ia de um trabalho recíproco, cujo resultado seria definido por esforços mútuos. Como demonstramos, a insuficiência por parte das instituições de governo em responder às demandas identificadas nos territórios e por parte da própria SEASDH em fornecer recursos para as atividades de gestão muitas vezes fazia de moradores e gestores os únicos envolvidos na realização do trabalho, em uma posição momentaneamente semelhante de “abandono” institucional.

A partir de uma revisita à literatura sociológica sobre o tema, Marcos Otávio Bezerra (1995) destacou que as relações de amizade são baseadas justamente em situações de igualdade e reciprocidade entre os envolvi-

dos. Já Claudia Barcellos Rezende, realizando um estudo comparativo entre os significados da amizade em Londres e no Rio de Janeiro, afirmou que: “Para começar pelos pontos em comum, a amizade surgia, em ambos os discursos, como relação pautada na sociabilidade e, mais fortemente, na afinidade, na confiança e no ato de compartilhar questões pessoais e íntimas” (REZENDE, 2002, p. 145). Dessa forma, tornou-se compreensível a formação de vínculos de amizade entre gestores e moradores. Afinidades geradas pela exposição biográfica dos gestores, pelo compartilhamento de momentos de decepção e reivindicação mediante o Estado e pela reciprocidade estabelecida graças à proposta da gestão social em si parecem fornecer os elementos para a construção de tais relações. E essas relações figuram como fruto e meio para a realização do trabalho de gestão. Misturam-se às relações profissionais, apesar de se manterem após o encerramento destas.

É importante destacar que a perspectiva de reconhecer os moradores das favelas enquanto atores políticos e sociais e valorizar sua “voz” na construção de políticas públicas não necessariamente rompe com o contexto de “controle negociado” definido por Machado da Silva (2002). Segundo o autor, enquanto o lugar atribuído às favelas permanecer segregado e subalterno e as vozes dos favelados continuarem sendo limitadas pelas mesmas conjunturas sociais que as oprimem por décadas, a desigualdade experimentada nesses territórios será apenas reproduzida. Mais do que isso, as políticas públicas assim desenvolvidas consistiriam apenas em novas tentativas, mais adequadas à sociedade atual, de controlar as favelas no cenário político. Argumentos seme-

lhantes são desenvolvidos por Veena Das e Deborah Poole (2004) através da observação das configurações do Estado em suas “margens”, as quais se localizariam sempre nos limites do que é aceito como território de controle “inquestionável” do Estado, como as favelas no Rio de Janeiro. Segundo as autoras, as margens seriam territórios que se relacionariam com o Estado através do trânsito entre caracteres antagônicos como: a legalidade e a ilegalidade, a legibilidade e a ilegitimidade, o racional e o mágico.

Em sua obra *Life and words: violence and the descent into the ordinary* (2007), Veena Das desenvolve esse contexto através da observação do cotidiano de comunidades pobres da Índia, especialmente grupos *sikhs*. Ela fornece casos exemplares de como essas populações desenrolam sua existência através de relações específicas com o Estado. Comunidades habitantes de áreas ilegais, que usufruíam de abastecimento de água e energia elétrica de forma irregular, mantendo sua sobrevivência através de arranjos com agentes do Estado, subornos e outras práticas ilícitas, viviam sob rumores de desalojamentos e inspeções, que implicavam um conjunto de práticas preventivas e reafirmavam o caráter regulatório e punitivo do Estado sobre eles. Dessa forma, mesmo durante a transgressão perante o Estado, tais comunidades permaneciam controladas por ele. A autora conclui que: “As colônias periféricas, às quais os pobres vêm para serem reassentados, são cenas da natureza arbitrária das regulações do Estado, tanto que a experiência cotidiana do Estado é marcada por todos os tipos de negociação entre os funcionários locais e os residentes” (DAS, 2007, p. 172). Ela ressalta que, evi-

dentemente, tais negociações não são exclusivas às camadas mais pobres. O que as diferencia seria a importância que os arranjos desempenham na preservação dos grupos marginais.

As considerações aqui colocadas são fundamentais na compreensão da efetividade real que programas de gestão social podem alcançar dentro de uma expectativa de democratização da cidade enquanto campo político, social e econômico. Ao mesmo tempo em que, através das atividades promovidas pelas equipes de gestão, um maior número de moradores passou a discutir e elaborar as principais necessidades locais e as formas de solucioná-las, as instituições estatais não pareciam se dedicar a responder tais reflexões. Além disso, apesar de sermos constantemente dissociados do Estado no discurso dos moradores, permanecemos desenvolvendo o trabalho de gestão segundo princípios e objetivos estabelecidos por um programa governamental, construindo e mobilizando relações pessoais. A parceria defendida pela gestão social, ao mesmo tempo em que valorizava o morador, podia reduzir o Estado a um mero “parceiro” no provimento de serviços públicos e na garantia de direitos para a população.

## Referências

BEZERRA, M. O. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. v. 1. 220p.

BEZERRA, M. O. Estado, “representação política e corrupção: um olhar antropológico sobre a formação de fronteiras sociais”.

**Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política**, Uberlândia, v. 2, p. 64-80, 2012.

BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR** (FGV), Rio de Janeiro, v. IX, p. 681-703, 2011.

DAS, V. **Life and words: violence and the descent into the ordinary**. Berkeley: University of California Press, 2007.

DAS, V; POOLE, D. (orgs.) **Anthropology in the margins of the state**. Santa Fé, Oxford: School of American Research Press/James Currey, 2004.

GOMES, A. C. **Daqui do morro eu não saio, não! Resistência e experiências de classe dos trabalhadores favelados cariocas (1940-1950)**. 2012. Monografia de final de curso (bacharelado em História)-Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação. In: URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **Rio: a hora da virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 242-254.

LEITE, M. A construção social do Grajaú, um bairro carioca. In: SANTOS, A.M.; LEITE, M.; FRANCA, N. (orgs.). **Quando a**

**memória e história se entrelaçam: a trama dos espaços na Grande Tijuca**. Rio de Janeiro: IBASE, 2003.

MACHADO DA SILVA, L. A. A política na favela. **Cadernos Brasileiros**, Rio de Janeiro, ano IX, n. 41, p. 35-47, 1967.

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do problema da favela. In: OLIVEIRA, L. (org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 220-237.

MISSE, D. G. 2013. Os programas de gestão social em territórios pacificados. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 15, n. 1, p. 11-22, 2013.

REZENDE, C. B. **Os significados da amizade: duas visões de pessoa e sociedade**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. v. 1. 168p.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí (RS), v. 3, p. 101-124, 2005.

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