

SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS E JUSTIÇA

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA
PEDRO VIEIRA ABRAMOVAY
IZABEL NUÑEZ

 **FGV DIREITO RIO**



**SEGURANÇA PÚBLICA,
DIREITOS E JUSTIÇA**

FGV — Fundação Getulio Vargas

Praia de Botafogo 190

Botafogo — RJ

CEP: 22250-900

Tels: 55 21 3799-5938/6000

E-mail: faleconosco@fgv.br

FGV Direito Rio — Escola de Direito do Rio de Janeiro

Praia de Botafogo, 190 13º andar

Tel: 55 21 3799-5445

E-mail: diretorio@fgv.br

**SEGURANÇA PÚBLICA,
DIREITOS E JUSTIÇA**

**FABIANA LUCI DE OLIVEIRA
PEDRO VIEIRA ABRAMOVAY
IZABEL SAENGER NUÑEZ**

ISBN — 978-85-63265-27-2

Obra licenciada em: Creative Commons

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO

Praia de Botafogo 190 13º andar — Botafogo

Rio de Janeiro — RJ

CEP: 22.250-900

e-mail: diretorio@fgv.br

web site: www.diretorio.fgv.br

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

1ª edição — Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2013.

COORDENAÇÃO: Felipe Dutra Asensi, Thaís Teixeira Mesquita e Rodrigo Vianna

DIAGRAMAÇÃO: Leandro Collares — Selênia Serviços

REVISÃO: Julieta Lamarão e Camila Teicher

CAPA: FGV Direito Rio

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; ABRAMOVAY, Pedro Vieira; NUÑEZ, Izabel Saenger.

Segurança pública, direitos e justiça / Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013.

144 p. : il.

Trabalhos apresentados no Seminário Internacional Segurança Pública, Direitos e Justiça , realizado na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, em parceria com a Fundação Ford, em 03 de outubro de 2012.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-63265-27-2

1. Segurança pública. 2. Acesso à justiça. 3. Política urbana. I. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

CDD — 341.46218

SUMÁRIO

Apresentação	7
Mesa de abertura	9
Primeiro Painel: Segurança Pública e Territórios	25
Luciane Patrício (SSEVP – SESEG/RJ)	27
<i>Do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) às Unidades de Polícia Pacificadora (UPP): aprendizados, perspectivas e desafios.</i>	
Pedro Abramovay (FGV Direito Rio)	35
<i>As UPPs e o longo caminho para a cidadania nas favelas do Rio de Janeiro</i>	
Guaracy Mingardi (Escola de Direito SP – FGV/SP)	41
<i>A Cracolândia e as Intervenções do Estado</i>	
Debatedor: Luiz Eduardo Soares	50
Segundo Painel: Experiências de Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Possibilidades Jurídico-Institucionais	63
Alex F. Magalhães (IPPUR-UFRJ)	63
<i>Políticas de regularização e o problema dos instrumentos jurídicos escolhidos para a titulação dos beneficiários</i>	
Laura Rico Gutiérrez de Piñeres	71
<i>Expansión de Bogotá: políticas que legalizan la exclusión</i>	

Vitor Chaves (Direito Rio – FGV/RJ)	80
<i>Os desafios do direito à moradia nas comunidades do Cantagalo e do Vidigal</i>	
Debatedor: Edésio Fernandes (DPU Associates, Reino Unido)	85
Terceiro Painel: Direito e Acesso à Justiça em Assentamentos Urbanos	95
Marcelo Burgos (PUC/RJ)	95
<i>Agências de proximidade, direitos e territórios populares</i>	
Miguel Emilio La Rota (DeJusticia – Colombia)	105
<i>Acceso a la justicia en Colombia: algunas reflexiones</i>	
Fabiana Luci de Oliveira (Direito Rio – FGV/RJ)	127
<i>Conflitos e acesso às instituições formais de justiça nas favelas do Cantagalo e do Vidigal</i>	
Debatedora: Dulce Pandolfi (FGV – CPDOC)	140

APRESENTAÇÃO

No dia 03 de outubro de 2012, a FGV Direito Rio, em parceria com a Fundação Ford, realizou o Seminário Internacional Segurança Pública, Direitos e Justiça, no Auditório da Presidência da Fundação Getulio Vargas, na cidade do Rio de Janeiro.

O seminário buscou mobilizar o ambiente intelectual e político para a discussão de políticas públicas de promoção da cidadania, com foco no acesso à Justiça. Ao longo do dia foram debatidas algumas experiências e iniciativas, nos planos nacional e internacional, que sinalizavam para a efetivação de direitos, a partir da implementação de políticas de segurança pública, de regularização fundiária urbana, e de gestão de conflitos, apresentando-as como elementos fundamentais ao desenvolvimento inclusivo e sustentável das cidades.

O evento foi organizado com uma mesa de abertura pela manhã, e três mesas de debates que ocorreram ao longo do dia, tendo em média duas horas de duração cada uma.

A mesa de abertura foi coordenada pelo professor Dr. Sérgio Guerra (vice-diretor de Ensino, Pesquisa e Pós-graduação da FGV Direito Rio) e contou com as participações do Dr. Carlos Ivan Simonsen Leal (presidente da Fundação Getulio Vargas), da Dra. Letícia Osório (Fundação Ford), da Sra. Kelly Oliveira de Araújo (Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça), do Dr. Sérgio Guimarães Ferreira (diretor de Informações da Cidade do Instituto Pereira Passos) e do professor Pedro Abramovay (FGV Direito Rio). Os convidados falaram sobre a centralidade e os desafios institucionais colocados à administração das cidades no que toca aos temas de segurança pública, moradia e acesso à Justiça.

A primeira mesa do evento, intitulada “**Segurança Pública e Territórios**”, foi coordenada por José Marcelo Zacchi (IETS), contando com três palestrantes. Dra. Luciane Patrício (SSEVP — SESEG/RJ), que tratou de experiências de policiamento comunitário no Rio de Janeiro, como o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), focando em como essas experiências

anteriores informam aprendizados, perspectivas e desafios para as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Na sequência, Dr. Guaracy Mingardi (GV Law — FGV/SP) falou sobre a experiência das intervenções do Estado na Cracolândia, em São Paulo, argumentando acerca dos desafios de se identificar formas de gerir o espaço urbano sem abuso da força buscando políticas de segurança pautadas na inclusão da população e na divisão de atribuições entre prefeitura e estado. E por fim, Pedro Abramovay (FGV Direito Rio), que apresentou os resultados da pesquisa “As UPPs e o longo caminho para a cidadania nas favelas do Rio de Janeiro”. O debatedor dos trabalhos foi Dr. Luiz Eduardo Soares (UERJ).

A segunda mesa, “**Experiências de Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Possibilidades Jurídico-Institucionais**”, teve como coordenadora a Dra. Letícia Osório (Fundação Ford). Dr. Alex Ferreira Magalhães (IPPUR-UFRJ) falou sobre os problemas dos instrumentos jurídicos utilizados para a regularização fundiária urbana na cidade do Rio de Janeiro. Laura Rico Gutiérrez de Piñeres (Universidad de los Andes) falou na sequência acerca das políticas de regularização fundiária urbana em Bogotá: “Expansão de Bogotá: Políticas que legalizam a exclusão”. E por fim, “Os desafios do direito à moradia nas comunidades do Cantagalo e do Vidigal”, de Vitor Chaves (Direito Rio — FGV/RJ). A mesa teve como debatedor Dr. Edésio Fernandes (DPU Associates, Reino Unido).

A última mesa, **Direito e Acesso à Justiça em Assentamentos Urbanos**, foi coordenada pela professora Dra. Maria Tereza Sadek, da USP, e contou com os trabalhos apresentados pelo Dr. Marcelo Burgos, professor da PUC/RJ, cujo título é “Agências de proximidade, direitos e territórios populares”; depois dele, Miguel Emilio La Rota (DeJusticia — Colômbia) apresentou o trabalho “*Acceso a la justicia en Colombia; algunas reflexiones*”. Por fim, Dra. Fabiana Luci de Oliveira, professora da Direito Rio — FGV/RJ, apresentou a pesquisa “Conflitos e acesso às instituições formais de justiça nas favelas do Cantagalo e do Vidigal”. Os trabalhos foram debatidos pela Dra. Dulce Pandolfi, professora do CPDOC — FGV/RJ.

É com grande satisfação que disponibilizamos a transcrição dos debates nesta publicação.

Organizadores
Fabiana Luci de Oliveira
Pedro Vieira Abramovay
Izabel Saenger Nuñez

MESA DE ABERTURA

SÉRGIO GUERRA (DIREITO RIO/FGV)

Bom dia senhores. É com satisfação que damos início ao Seminário Internacional de Segurança Pública, Direito e Justiça.

Trata-se de um evento do Centro de Justiça e Sociedade, da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, no qual temos a grata satisfação de trazer as conclusões acerca das reflexões feitas em pesquisas desenvolvidas no Centro em parceria com a Fundação Ford.

Neste evento temos a participação, na mesa de abertura, do professor Carlos Ivan Simonsen Leal, presidente da Fundação Getúlio Vargas. Contamos também com a doutora Letícia Osório, da Fundação Ford, a doutora Kelly Oliveira Araujo, da Secretaria de Reforma do Judiciário, o professor Pedro Abramovay, professor da Escola de Direito, e o doutor Sérgio Ferreira do Instituto Pereira Passos.

As reflexões a serem apresentadas neste evento decorrem de uma pesquisa desenvolvida em um dos núcleos de pesquisa da Escola, o núcleo de acesso à Justiça, e percorreu diversos temas, envolvendo ocupação do solo urbano nas favelas, cidade formal *versus* aspectos da chamada cidade informal, urbanização, regularização fundiária como forma de promoção da cidadania. Nós vamos ter três painéis ao longo deste seminário. O primeiro sobre segurança pública e territórios; o segundo painel tratará das experiências de regularização fundiária urbana, desafios e possibilidades jurídicas institucionais; e o terceiro painel, na parte da tarde, envolverá direito e acesso à Justiça em assentamentos urbanos. Entre o primeiro e o segundo painel teremos um almoço no 12º andar, e ao final, no encerramento, uma apresentação do livro editado, que consolida as informações da pesquisa sobre UPPs, direitos e justiça dos descasos na favela do Vidigal e do Cantagalo.

Temos a honra de passar a palavra ao nosso presidente, professor Carlos Ivan Simonsen Leal.

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL (PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS)

Bom dia a todos. Vou me permitir saudar a todos na pessoa da doutora Osório, aqui ao meu lado, como uma lembrança da nossa parceria e também uma gentileza habitual para com o gênero feminino. A partir desses cumprimentos eu gostaria de entrar logo no assunto.

Hoje talvez eu não esteja nos melhores dias para falar, porque acabo de chegar de viagem: estava em Rabat, no Marrocos, discutindo o problema de como se deve fazer a alocação de recursos para a ajuda internacional¹, evento em que estavam presentes alguns tomadores de recursos, e o Brasil, hoje em dia, não é mais, nem de longe, um grande tomador de recursos. Pelo contrário, está se transformando em um doador de recursos, e a conversa habitual era a controvérsia sobre os americanos, porque eles estavam emprestando dinheiro e quem estava recebendo achava que havia muitas condicionalidades e que o país não empresta o suficiente. Pouco importava se emprestava, dava ou não — emprestar virou obrigação.

Não estou falando isso por nossa parceria com a Fundação Ford, não. Estou falando isso por outra razão, porque o que estava sendo discutido na palestra eram quatro temas: por que você estava emprestando recursos; como você queria implementar essa ação; como você iria medir essa ação; e aperfeiçoar o processo se fosse do seu interesse. Eram quatro passos. Quatro passos clássicos de qualquer problema: você quer saber o que você deseja fazer, você quer saber como você quer fazer, você faz, e então você mede e analisa aquilo que fez.

O combate ao crime no Rio de Janeiro tem uma história mais ou menos semelhante a essa. Durante anos a fio eu vivi isso, tanto como vítima quanto contribuinte. Para tentar dar uma solução, durante anos a fio nós tínhamos aquelas — quem não lembra — subidas no morro, a polícia com suas balas traçantes para lá, balas traçantes para cá, uma batalha fenomenal, uns tantos inocentes mortos, uns tantos policiais, uns traficantes também, e, no dia seguinte, tudo estava exatamente igual.

Lembro que foi em 2006, antes das eleições, já sendo Tarso Genro o Ministro da Justiça, fui levar um estudo feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e pela Fundação Getulio Vargas sobre o estado da administração desse problema. Esse estudo foi uma iniciativa conjunta, mas contou com a inescapável — a palavra não é correta —, contribuição infinitamente valiosa do Tribunal de Contas do Estado, que nos abriu os números, os gastos do estado.

1 Trata-se do encontro *The Atlantic Dialogues*, realizado no Marrocos nos dias 28 a 30 de setembro de 2012. É uma reunião anual, que conta com a presença dos líderes mais influentes dos setores público e privado da bacia do atlântico para discussões abertas e informais sobre assuntos inter-regionais.

Esse estudo fez algumas coisas muito simples e óbvias; a pergunta sobre o que eles queriam fazer era clara: queriam combater o crime, queriam trazer a cidade para um estado de normalidade. O “como” estava sendo feito não era absolutamente claro, então nós fomos olhar os números.

O plano de contas do Rio de Janeiro era um absurdo. Nós olhamos o plano de contas da SENASP². O plano de contas da Secretaria Nacional, embora muitos critiquem, era um primeiro movimento para relacionar causa e efeito. E vimos algumas coisas, tivemos um grande trabalho, o pessoal do Tribunal de Contas teve um grande trabalho, reclassificamos milhares de documentos, e no fim chegamos a uma conclusão patética: não se gastava nada em inteligência e se gastava pouquíssimo em aperfeiçoamento da administração, da ação de repressão policial. Então é óbvio, a conclusão era óbvia, nada iria funcionar: você estava lutando em uma guerra sem ter estratégia, sem ter estrutura para implementar qualquer estratégia. Isso foi modificado.

Eu quero dizer, talvez o Pedro [Abramovay] conheça melhor essa história do que eu, que me parece que uma das razões pelas quais o secretário [José Mariano] Beltrame³ foi escolhido foram as características dele na área, tanto de inteligência como de administração, e o resto é uma história conhecida. Uma história cujo sucesso é tão grande que me faz temer muito por qualquer solução de continuidade que possa haver.

Enquanto foi sendo feita essa mudança, a Fundação fez várias pesquisas de opinião para poder acompanhar o que estava acontecendo. Essas pesquisas de opinião não foram divulgadas — a Fundação Getúlio Vargas não se envolve em política e queria apenas acompanhar o fenômeno social que estava acontecendo. Todas as pesquisas indicavam, ao longo do tempo, um crescente apoio, tanto no chão como no morro, da ação policial, e provavelmente hoje ainda indiquem. Então, isso foi, digamos assim, um avassalador “tirar a pressão da panela”. Nós vimos na televisão, quando houve a invasão com os carros da Marinha, e foi talvez o ponto mais dramático dessa história. E como tudo na vida, era como Napoleão Bonaparte dizia, se você envolve, depois você desembrolha, é uma sagaz decisão, e você se vira. Há momentos que, evidentemente, você tem a estrutura planejada, mas você tem de enfrentar o combate — e é combate mesmo nesse caso —, então tem de arriscar, e foi um grande sucesso da Polícia, do secretário Beltrame, do nosso governo estadual.

2 Secretaria Nacional de Segurança Pública.

3 José Mariano Beltrame é Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro desde o ano 2007 até a presente data. Sob sua coordenação, o programa das Unidades de Polícia Pacificadora foi implementado.

Bom, mas isso, evidentemente, é o primeiro movimento. A partir desse movimento, você tem de entrar com uma série de ações que não necessariamente são ações só de polícia. Também não são só ações no sentido de garantir renda mínima ou implantar um posto policial dentro da favela, criar escolas, serviços públicos. Tem mais do que isso. Você reforça brutalmente o movimento de segurança pública se você realmente implantar toda estrutura de estado dentro das áreas que estavam conflagradas e a população sentir que terá um nítido benefício nisso.

Não há só crime ligado ao tráfico dentro da favela. Há também o marido que tem ciúmes da mulher e resolve lhe dar uma surra. Isso é crime, isso tem de ser tratado, então a Justiça também tem de chegar lá, a lei tem de chegar para todo mundo. Mas você nunca vai ter estabilidade nessas regiões todas se a população não estiver diretamente envolvida na manutenção dessa estabilidade. Eu não estou dizendo que a população tem de sair e revolver na mão, muito pelo contrário, eu estou dizendo apenas o seguinte: se você não tiver as pessoas conscientes que têm de chamar a polícia, que têm de exigir a polícia, que têm de votar no político bom que não será corrupto, que colocará a estrutura de estado para funcionar, você não vai conseguir manter isso a longo prazo.

As UPPs são fantásticas, mas elas precisam evoluir. Não há um processo no qual você possa dizer eu evolui e está bom, o que eu consegui está bom. Não, temos de continuar avançando, porque parar significa recuar imediatamente. Por quê? Porque a estrutura do tráfico ainda existe. Ela pode estar parcialmente desativada, mas ela ainda existe, a demanda por drogas ainda existe, o fluxo de caixa ainda está lá. Então, não vamos ignorar os mecanismos de incentivo econômico que estão potencialmente prontos para aflorar. Tudo isso leva a um tema que é a questão do direito e da justiça, em um sentido amplo, para manter, através da atuação do poder público, a segurança. Não sei se estou sendo claro. Como eu disse, eu estou cansado, mas é muito importante sabermos o que queremos fazer. E o que nós queremos fazer? O tráfico está razoavelmente controlado na maior parte dos lugares? A violência baixou? Então, nós temos de ir para um segundo round de mudanças, de reformas, as quais talvez sejam até mais complicadas de implementar do que o primeiro. O primeiro era simples, era desarmar os bandidos, prender em alguns casos, acabar com aquela sensação de pavor que a população vivia. E cá entre nós, acho que a maioria aqui vive no Rio de Janeiro — a professora Maria Tereza Sadek eu sei que mora em São Paulo, mas a maioria vive aqui no Rio de Janeiro —, então acho que hoje em dia todo mundo sabe. Nós podemos sair na rua e sermos assaltados, mas o risco diminuiu, a percepção de risco diminuiu.

Mas não é só isso, é mais, seja o sujeito rico, seja o sujeito pobre, esteja ele lá no meio da favela da Maré ou na Delfim Moreira⁴, ele tem de ter direito à cidadania, ele tem de ter direito à tranquilidade, ele tem de ter direito a poder ir e vir à vontade, os seus filhos não serem molestados, seduzidos pelo tráfico de drogas, seduzidos pelo banditismo. Nós temos de trabalhar para uma sociedade na qual as oportunidades sejam mais igualitárias, sejam mais igualitárias não estou falando de resultados; o estado tem de depender do esforço pessoal, mas as oportunidades têm de ser mais igualitárias e nisso a segurança pública é fundamental.

Quando eu era criança o prédio dos meus pais na Praia do Flamengo vivia com a porta aberta, o porteiro nunca se encontrava, mas nunca houve um problema. Hoje em dia a porta vive fechada, tem uma grade na frente, e se bobear daqui a pouco vai ter um porteiro com uma arma dentro. Então, não é esse o mundo que a gente quer ter. Eu quero voltar a ter a porta aberta. A questão do direito ao acesso à Justiça, acesso aos direitos, é fundamental para você conseguir isso. Se as pessoas não têm acesso à Justiça para os seus problemas mais comuns, se todos não têm acesso à Justiça e à segurança, se todos não têm a proteção da polícia, a segurança de todos estará comprometida.

Então, entram os temas do Seminário, que eu achei muito interessante. Infelizmente não vou poder ficar aqui o dia inteiro, mas acho que os temas não podiam ser mais adequados. Primeiro porque as ações têm de proceder não de um ponto de vista teórico, mas de um ponto de vista aplicado, então vocês vão discutir a segurança pública e os territórios, não é verdade? O que antigamente se chamava de favelas, hoje em dia se chama de comunidade; a segurança pública para essas regiões tem de evoluir.

Esse modelo das UPPs, eu ouço dizer, tem de ser mais do que isso. Está bom agora, mas temos de pensar daqui a cinco anos. Se não evoluir, eu repito, o programa vai para o brejo. Daqui a alguns anos vocês podem ser surpreendidos vendo coisas que vocês não esperavam, inclusive a estrutura montada, funcionando de um jeito inesperado, funcionando até para o mal. Tem de tomar cuidado, tem de perceber que o acesso à democratização, à cidadania, não pode ser pela metade, tem de ser inteiro. Segundo, já que nós estamos no mundo das ciências aplicadas, temos a propriedade urbana que tem de ser regularizada, através do título de propriedade, da regularização da propriedade, da proibição. Tem uma encosta de morro que vai desabar. É obvio que ninguém pode morar ali, mas temos de ter uma política pública para mover as pessoas, e para aquele que não precisa ser movido, temos de ter a regularização da propriedade, por-

⁴ Delfim Moreira é o nome de uma rua do bairro Leblon, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro.

que o sujeito que é proprietário pensa diferente. Quando vemos o ambiente, isso influencia muito a cabeça das pessoas. Se as nossas favelas fossem todas bonitinhas e bem-tratadas, influenciariamos a cabeça das pessoas, porque o sujeito vai para o crime porque a vida dele é a pior possível. Mas se começarmos a criar um ambiente bom, mudaremos a cabeça das pessoas.

Então, esses dois grandes temas, eu diria temas que são um princípio, é assim que eu vejo, um princípio para uma segunda etapa. A primeira etapa que era a conquista física de território, e acalmar a situação, já está dada; a segunda etapa é ir além dessa. Pesquisas de opinião também são pensadas para tornar as pessoas realmente comprometidas com esses processos, e para isso é necessário criar interesse. Quem é proprietário tem interesse na segurança da sua região, algo que é fundamental. Depois, não há razão nenhuma para existir um tratamento diferenciado para as comunidades e as outras regiões da cidade, a segurança pública tem de ser a mesma.

Algumas vezes as pessoas pensam que isso é utópico, “tudo isso é o utópico, não vai acontecer nada”, mas vou terminar dizendo o seguinte: não acho que seja o utópico. Acabo de vir do Marrocos e vi um país que tem problemas, não do tamanho dos nossos, porque ele é menor — são 30 milhões de habitantes em um território que deve ser um décimo do brasileiro, um oitavo, não chega a isso, não chega a 700 mil quilômetros quadrados, deve ser um décimo. Mas o Marrocos tem um defeito, um grande defeito, ele tem o Saara nas costas, então é muito seco, a vida lá é muito difícil. Existe crime? Existe, mas o crime é mantido sob controle. Existe justiça? Existe, e a justiça tende a querer ser equânime. Alguém aqui ouviu falar de algum ataque terrorista ou de alguma coisa no Marrocos? Não. Então, não estou dizendo que seja a sétima maravilha do mundo, mas a gente deve aprender com os exemplos.

Na Alemanha, ou melhor, nos Estados Unidos, depois da guerra, durante a guerra e depois da guerra, foi pensada uma série de políticas públicas que fizeram os Estados Unidos terem o sucesso que tiveram; na Alemanha idem. Acredito firmemente que se nós botarmos na cabeça que nós vamos fazer, nós vamos fazer. E o que nós vamos ter de fazer, em primeiro lugar, nós vamos ter de parar com as simplificações ao acharmos que o problema de segurança pública é solucionado apenas ao botar uma série de guardas armados, e partir para coisas mais profundas, usar a ciência política, usar a sociologia, verificar o lado cultural das coisas, verificar a história, estar municiado de números, de fatos, de dados, e irmos para os problemas concretos e enfrentarmos com planejamento, sempre. E repetindo, para terminar, procurando saber o que queremos fazer, como queremos fazer, fazendo e depois medindo, para ver se tudo aquilo que

fizemos está de acordo com o que foi planejado, e porque se desviou — porque sempre se desviará um pouco; então procuramos aprender, humildemente, procuramos aprender e procuramos dar um passo mais a diante. E ao mesmo tempo em que faz isso, você mostra a população que você está consciente disso, de que há um processo, porque Deus não vai descer à terra e resolver o problema. Vamos nos ajudar.

Quero agradecer a todos e eu vou pedir desculpas. Além de estar cansado, passei uma semana fora e tenho de atender à burocracia da Fundação. Então eu vou pedir desculpas a todos, não vou poder continuar, mas vocês ficam em muitas boas mãos com o Professor Sérgio Guerra, com o Pedro [Abramovay]. Com licença, muito obrigado.

Sérgio Guerra: Agradecemos ao nosso presidente, o professor Carlos Ivan Simonsen Leal e passamos a palavra à doutora Letícia Osório da Fundação Ford.

LETÍCIA OSÓRIO (FUNDAÇÃO FORD)

Muito obrigada. Bom dia. Eu cumprimento a mesa, ao cumprimentar o doutor Sérgio Guerra e o doutor Carlos Ivan que nos deixou.

Esse projeto, essas pesquisas, esses estudos que vão ser apresentados aqui, na verdade fazem parte de um projeto mais amplo que vem sendo desenvolvido em parceria conosco, com a Fundação Ford, que tem o maior orgulho em estar apoiando esse projeto — Projeto Mais Justiça e Sociedade —, que começou em 2010. E a primeira fase desse projeto, que inclusive começou com minha ex-colega Denise Dora, dentro da linha de trabalho da Fundação Ford de Direitos Humanos cuja uma das partes busca a construção de políticas públicas voltadas para o sistema de justiça, ou seja, para o Judiciário, que é um dos poderes menos transparentes, menos recebedor de demandas sociais. E esse projeto, então, buscou, num primeiro momento, avaliar como o campo do direito está desenvolvido em relação às pesquisas empíricas, no sentido de que hoje a maior parte das pesquisas jurídicas são dogmáticas e teóricas. Então, o objetivo era fazer um levantamento das pesquisas empíricas existentes sobre o sistema de justiça no Brasil. E foi feita essa publicação coordenada pela professora Luci Oliveira, aqui da Fundação Getúlio Vargas, em conjunto com a professora Maria Tereza Sadek e outros autores, para verificar quanto essas pesquisas estão avançadas no Brasil, algo que é importante para se avaliar o funcionamento do sistema justiça, a sua performance, como as instituições, as regras, os procedimentos, como os ope-

radores dos direito operam, e que efeito se produz na sociedade. Infelizmente, o livro sobre as pesquisas empíricas conclui que a pesquisa desse tipo ainda é residual no Brasil, e então é necessário estimular a inclusão de metodologia de pesquisas empíricas nos currículos e também através de outras formas, como a extensão universitária e as clínicas jurídicas de direitos humanos, para incentivar os professores e os alunos. Então, esse livro faz uma cobertura, analisa pesquisas e dados da Justiça bem atualizados, até 2011, analisa o que foi feito e o que está sendo feito hoje.

Um segundo momento dessa pesquisa, desse projeto mais amplo, além de trabalhar o levantamento do estado da arte dessas pesquisas no Brasil, realiza uma pesquisa empírica sobre acesso à Justiça aqui no Rio de Janeiro. No início, o projeto tinha um formato, e no fim, chegou a essa proposição de fazer uma pesquisa com os moradores das favelas do Cantagalo e do Vidigal. Então, a primeira relevância dessa pesquisa é o fato de ser uma pesquisa empírica, sobre acesso à Justiça, para ver como essa população tem acessado os equipamentos de justiça ou não, em que medida, e para que motivos. E ela também é relevante porque ouve os moradores dessas favelas. E nessa relação, como se escolheu essas favelas? Claro, isso depois, durante o dia, vai ser muito mais detalhado, mas se escolheu essas favelas devido à proximidade com equipamentos de justiça e o fato da existência da UPP.

A Fundação Ford apoia outras pesquisas relacionadas com UPPs, que ouvem os policiais, que foi uma pesquisa executada pelo CESEC⁵, coordenada pela professora Julita [Lemgruber]. E nesse aspecto, a população das favelas é ouvida, e quando ela é ouvida então aparece muito candente o tema — dentro da questão do acesso à Justiça —, o tema do direito à moradia e direito à ação fundiária. Isso condiz muito com uma realidade também empírica que a gente está vendo aqui, e por isso é importante realmente fazer a pesquisa, para acessar de que forma esses processos de pacificação as políticas de segurança pública estão gerando em conjunto com as políticas de crescimento econômico, das obras da copa, das obras das olimpíadas; um processo de valorização imobiliária, do solo urbano que, dentre outras causas, está expulsando a população de baixa renda, ou tem o potencial para expulsar essas populações de baixa renda para áreas bem mais distantes da cidade, para longe do acesso a direitos básicos relacionados ao direito à cidade. A pesquisa divulgada avalia a segurança pública com o tema dos direitos sociais, mais especificamente do direito à moradia, do direito ao acesso à terra, e como a política de segurança pública interfere nesses processos de forma negativa ou positiva e, de outro modo, como o acesso à terra e à regularização fundiária

5 Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, vinculado à Universidade Cândido Mendes.

pode contribuir para os moradores terem acesso a outros bens jurídicos, a outros direitos, como a própria segurança pública. Então, é com muita vontade que eu participo hoje, para ouvir os resultados desses estudos.

E uma terceira fase dessa pesquisa vai ser um novo estudo no Vidigal, após a implantação da UPP, e, se os recursos permitirem, em outra favela localizada fora da Zona Sul da cidade, para podermos fazer uma comparação em relação às diferentes localizações e equipamento de justiça. É nesse sentido que estamos aqui hoje apoiando e participando. Obrigada.

Sérgio Guerra: Muito obrigado à Dra. Letícia Osório. Passo a palavra agora à Dra. Kelly Oliveira Araujo, da Secretaria de Reforma do Judiciário.

KELLY ARAÚJO (SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO)

Muito obrigada. Bom dia a todos. Eu cumprimento a todos o membros da mesa. Muito obrigada pelo convite.

O Brasil é um país historicamente marcado pela desigualdade econômica e social. Dentro desse contexto de iniquidade, diversos serviços públicos básicos como educação e saúde não estão ao alcance de toda a população brasileira. Essa deficiência acaba, em diversas ocasiões, consistindo em violações dos direitos humanos e fundamentais. O acesso à Justiça deve também ser considerado como um direito básico e fundamental. Quando um indivíduo é privado desse direito, além da violação *per se* que ocorre, essa situação também impede ou dificulta sua luta para que os demais direitos também sejam atendidos.

Buscando superar essa situação de desigualdade socioeconômica, a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça foi criada em 2003, no início do mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dentro de uma prioridade macro de superação das desigualdades, a SRJ refletia um elemento essencial desse desafio: aperfeiçoar o funcionamento do Poder Judiciário.

A função dessa secretaria é de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário. Seu papel principal é realizar uma articulação entre o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário.

Essa articulação acontece em relação a propostas de modernização da gestão do Judiciário, da Constituição Federal e demais alterações legislativas que

tramitam no Congresso Nacional. A SRJ é um reflexo de uma avaliação que identificou a necessidade de tornar o Poder Judiciário mais rápido, ágil e eficiente, e para que a Justiça seja acessível à população brasileira.

A ampliação do acesso à Justiça de forma universal no Brasil vem sendo um dos eixos centrais de atuação da SRJ, sendo identificada não apenas como de grande interesse para o governo, como também pela sociedade civil. Conforme o mencionado no início, esse amplo acesso é considerado um direito humano e uma ferramenta essencial para a redução da pobreza, por meio da promoção da equidade econômica e social. A ausência de amplo acesso a uma Justiça efetiva pode inclusive colocar em risco a democracia, sendo a ampliação desse acesso uma contribuição para o fortalecimento do espaço público e do exercício da cidadania.

Após aprovação da EM 45 de 2004, a SRJ ampliou seu espectro de ações. Além de prosseguir com proposições e acompanhamento das mudanças legislativas para a democratização e o aperfeiçoamento do sistema de justiça, a Secretaria passou a atuar diretamente em ações visando promover a democratização do acesso à Justiça no Brasil. Desde então, inúmeras ações e políticas públicas visando à promoção universal do acesso à Justiça, seu aprimoramento e a modernização do sistema de justiça passaram a ser desenvolvidas, desenhadas e implementadas, tendo como foco principal a população em situações de vulnerabilidade socioeconômica.

Um aspecto considerado essencial para a agilidade do Judiciário e seu acesso democrático são os métodos adequados de solução de conflitos, considerados rápidos, informais e mais baratos, podendo desafogar a Justiça e melhorar a prestação de serviços ao cidadão. Os problemas podem ser solucionados em poucas semanas, ou em até uma audiência, alguns procedimentos formais da Justiça são flexibilizados, e as resoluções são específicas para cada caso.

Um dos métodos é a negociação, na qual o conflito é resolvido diretamente pelos envolvidos, cada um abrindo mão de alguma reivindicação. Pode ser também por mediação, quando uma terceira pessoa ajuda no encontro da solução; ou por conciliação, quando um terceiro sugere uma resolução.

Para ampliar esse serviço no Brasil, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação — ENAM para ensinar técnicas de resolução extrajudicial de conflitos, capacitar e aperfeiçoar estudantes, professores e operadores do direito, além dos agentes de mediação comunitária.

Os cursos presenciais e à distância são realizados em parceria com as demais escolas de governo, parceiros do sistema de justiça e instituições públicas

e privadas. O intuito será de contribuir no fortalecimento da política nacional de mediação e conciliação, modificando a cultura litigiosa da nossa sociedade, mas também desafogar e reduzir o número de processos em tramitação nos tribunais, minar a morosidade característica de nosso sistema de justiça, seu distanciamento da população, e ampliar o acesso à Justiça àqueles que ainda se encontram excluídos desse sistema.

Observa-se também que os meios alternativos para a solução de controvérsias tornam-se um aspecto primordial para a elaboração e implementação de políticas públicas que tenham como objetivo o acesso ao Direito e Justiça e à garantia de segurança pública. Dentre as políticas públicas implementadas, o programa Justiça Comunitária é um dos que conta com mais tempo de execução, além de seu grande alcance. O projeto-piloto foi implementado em 2004 no Distrito Federal, e atualmente estão operando núcleos de Justiça Comunitária em quinze estados além do DF. Nesse projeto, agentes da comunidade são treinados e capacitados para realizar mediações de conflitos dentro da própria comunidade, articular nas redes sociais e educar e conscientizar a comunidade sobre seus direitos.

Além desses agentes, cada núcleo conta com o acompanhamento de um(a) advogado(a), um(a) psicólogo(a) e um(a) assistente social. Essa equipe multidisciplinar é responsável pela orientação das mediações realizadas pelos agentes e também por oferecer serviços de atendimento jurídico, psicológico e assistencial junto à comunidade. Essas mediações aproximam a Justiça da população de forma eficaz, e sem transformar tais casos em novos processos judiciais.

Em consonância com o programa Justiça Comunitária, temos uma nova política pública que está em fase de implementação, a Casa de Direitos, que consiste em um equipamento público que oferece serviços de acesso à Justiça e cidadania às populações de comunidades em situação de vulnerabilidade social, econômica e territorial. As unidades da Casa de Direitos consistem em uma parceria entre diversos atores, como Tribunais de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, INSS, Caixa Econômica Federal, universidades, prefeituras, governos estaduais e cartórios.

O projeto surgiu a partir de um acordo de cooperação entre os partícipes para a implementação de serviços públicos, especialmente aqueles relacionados ao sistema de justiça, nas localidades do Rio de Janeiro/RJ abrangidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora — UPP, com vista a proporcionar o acesso à informação sobre direitos, à assistência jurídica gratuita e a mecanismos judiciais e extrajudiciais para a solução de conflitos. No entanto, novos acordos em outras unidades da Federação estão sendo firmados para que o programa obtenha um alcance nacional.

Tendo em vista o diagnóstico de baixa articulação entre os atores do chamado sistema de justiça criminal, a SRJ buscou atuar através do estímulo à integração do sistema de justiça com o sistema de segurança pública. Dessa estratégica surge um projeto prioritário para a redução da violência: o programa Brasil Mais Seguro, do Ministério da Justiça.

O piloto do programa Brasil Mais Seguro foi lançado primeiramente no estado de Alagoas, para o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à redução da criminalidade violenta na capital do estado e no município de Arapiraca. O objetivo é reduzir os índices de violência e criminalidade através de uma atuação conjunta qualificada dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça.

Outra ação do programa foi direcionada para a diminuição do número de inquéritos e processos no âmbito do sistema de justiça alagoano, através de um Acordo de Cooperação Técnica para implementação de ações voltadas a dar celeridade ao processamento e julgamento de casos envolvendo crimes violentos, principalmente os de homicídios, com os órgãos competentes. Após cinco meses de implementação do plano em Alagoas, foi observada uma sensível melhora na articulação e interação entre representantes do sistema de justiça e segurança pública no estado e um aumento na produtividade ordinária das Varas com competência do Tribunal do Júri.

O segundo programa mencionado, a ENASP, surgiu em 2010 com o intuito de elaborar ações convergentes para a melhoria dos sistemas de justiça e segurança pública. A ENASP representa a realidade de que segurança pública efetiva é resultado de ações integradas que envolvem também todo o sistema de justiça, penitenciário e de execução penal. Foram desenvolvidos três grandes Grupos de Trabalho (GTs) temáticos, cada um deles coordenados pelos partícipes do acordo (CNMP, MJ e CNJ), que passaram a desenvolver propostas e estabelecer metas para o aprimoramento da segurança pública, do sistema penitenciário e do sistema de justiça.

Essas políticas públicas são desenvolvidas, avaliadas, acompanhadas e atualizadas através de pesquisas realizadas, individualmente ou em conjunto, por diferentes esferas dos Poderes Executivo e Judiciário. Para organizar tais pesquisas de maneira mais eficaz e produtiva, a SRJ criou o Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (CEJUS), com a missão de criar e difundir conhecimento útil à formulação de diagnósticos, políticas públicas e demais ações no âmbito da Secretaria.

O objetivo do Centro é organizar e coordenar atividades de caráter técnico-científico destinadas ao conhecimento do sistema de justiça brasileiro, produzir análises e diagnósticos dos problemas estruturais, fornecer subsídios

técnicos para a formulação de políticas públicas, e elaborar e disponibilizar aos cidadãos ferramentas e serviços de informação referentes ao sistema de justiça.

Um programa que tem se mostrado essencial nessa função dentro do CEJUS é o projeto Diálogos sobre a Justiça, que visa instituir um canal de comunicação e difusão de conhecimento entre os diversos atores que transitam pelo sistema de justiça, pesquisadores da área do Direito e membros da Academia e da sociedade civil. Esse projeto engloba ações voltadas ao debate e a proposições de alterações legislativas, reformas institucionais, políticas públicas etc. que levem ao fortalecimento e ampliação do acesso à Justiça, celeridade processual e promoção da cidadania e efetivação dos direitos.

Dentre as pesquisas realizadas pelo Diálogos, foi contratado o “Polis — Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais”, para coordenar a pesquisa do tema da atuação da Justiça nos conflitos fundiários urbanos. A pesquisa em realização compreende soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos.

O projeto apresentado pelo Instituto inclui questões de conflitos fundiários urbanos e envolvem direitos assegurados constitucionalmente, procurando dirimir a violência urbana e o desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. O objetivo do projeto é promover a abertura de novas perspectivas e alternativas de resolução de conflitos recorrentes no Brasil, provocados pelo modelo de urbanização brasileiro que fragmenta o espaço e gera exclusão social e territorial. Outra meta é mapear, catalogar e avaliar as experiências alternativas de resolução de conflitos fundiários urbanos que envolvam iniciativas de interação entre os órgãos públicos, os atores sociais e as partes envolvidas em determinados estados.

Considerando também que o acesso à Justiça, seu aprimoramento e a modernização do sistema de justiça são objetivos que não podem ser alcançados com uma atuação isolada do Ministério da Justiça e o Judiciário, também são celebrados acordos de cooperação com outras esferas da Administração Pública Federal.

Sob esse panorama, foi celebrado um acordo entre os Ministérios da Justiça e das Cidades para ampliar e simplificar o acesso à conciliação prévia e mediação dos conflitos fundiários urbanos; a cooperação entre os partícipes; a promoção de medidas necessárias à solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos e prevenção dos mesmos; estabelecer um cadastro nacional destes procedimentos judiciais; disseminar informações relativas à conciliação prévia e mediação dos conflitos urbanos; capacitar profissionais que estejam envolvidos de alguma maneira em situações de conflitos urbanos; e regularização fundiária, dentre outras atividades.

Dessa maneira, podemos observar um progresso na ampliação do acesso à Justiça e modernização do sistema de justiça, ainda que existam inúmeros obstáculos e desafios a serem superados pelo Brasil. Constata-se também a imprescindibilidade de uma cooperação interinstitucional, não apenas no âmbito do Poder Executivo, mas também com o Legislativo e principalmente com o Judiciário. Essa cooperação deve ser equilibrada e mantida a harmonia e independência entre os três poderes. Portanto, a SRJ está em posição estratégica e privilegiada para implementar essas políticas públicas de caráter transversal, e articular os três Poderes em torno de ações que tenham como objetivo a superação da falta de acesso à Justiça e a modernização e aprimoramento do sistema.

Sérgio Guerra: Muito obrigado à Dra. Kelly Araujo, da Secretaria de Reforma do Judiciário. Passo a palavra para o professor Pedro Abramovay, da Escola de Direito. Ele vai apresentar uma palestra no primeiro painel, a seguir desta abertura. O professor Pedro Abramovay tem vasta experiência não só acadêmica, mas também liderando órgãos importantes no Ministério da Justiça e na Secretaria Nacional de Justiça do governo federal.

PEDRO ABRAMOVAY (DIREITO RIO/FGV)

Obrigado Sérgio. Quero saudar a todos da mesa e todos os presentes, muito rapidamente, para que possamos logo em seguida passar para os painéis. Quero primeiro prestar as homenagens à professora Fabiana Luci, que foi um pouco a “mãe” de todo esse produto gerado pela pesquisa, que trabalhou muito, em parceria com a Fundação Ford, e ajudou a coordenar o trabalho de campo. E acho que essa pesquisa é uma pesquisa riquíssima, vamos discutir isso em vários momentos, que traz dados novos, que traz um olhar diferente sobre a questão das favelas. É um olhar que, acho, tem uma relação muito grande com o nosso centro de pesquisa, que é o Centro de Justiça e Sociedade⁶, porque é um centro que tem na sua *expertise*, na sua tradição, a ideia de pesquisar acesso à Justiça, de pesquisar o sistema de justiça. E começa com pesquisas sobre o Judiciário, e vem depois a ser guiado para essas pesquisas sobre o sistema de justiça, e esse cruzamento do tema da segurança pública com o tema da justiça é que acho

6 O Centro de Justiça e Sociedade, um dos Centros de Pesquisa da Direito Rio, tem a missão de produzir conhecimento sobre o papel institucional e o modo de funcionamento do Poder Judiciário e das outras instituições do sistema de justiça. As atividades do Centro são orientadas não apenas para a produção de conhecimento, mas também para colaborar com a modernização do Judiciário e das instituições do sistema de justiça, assim como fomentar a pesquisa e o desenvolvimento das carreiras jurídicas na área pública.

deva ser algo que temos de incentivar, estimular, que isso aconteça mais vezes, porque isso já representa uma visão diferente sobre segurança pública.

Segurança pública — e por isso também a presença do Instituto Pereira Passos, porque já há algum tempo trabalha com essa visão diferente de segurança pública — não é simplesmente política de polícia, mas é muito mais do que isso; é pensar na segurança pública como política que garanta que todos possam ter acesso aos direitos previstos na Constituição, essa deve ser uma política pública capaz de gerar acesso a direitos para todos, gerar acesso à Justiça. E por isso é que a gente precisa, para entender a segurança pública, não fazer simplesmente uma pesquisa para saber se os números de homicídios subiram ou desceram — isso é importante também —, mas a gente precisa além disso, para saber se há de fato segurança pública, pesquisar de modo a saber se os direitos estão se efetivando, se a percepção dos direitos, se a percepção de segurança desses direitos, se modificou na sociedade. E esse é o tipo de pesquisa que o livro que está sendo lançado hoje apresenta, e que vamos tentar apresentar.

Mas essa é uma agenda de pesquisa que não é só do CJUS. É uma agenda de pesquisa que conta com vários pesquisadores que há algum tempo têm tentado trabalhar isso, têm tentado olhar para o território, para como o território se transforma a partir de políticas públicas nesse sentido. E têm tentado olhar para a cidade, porque a segurança pública não está solta, ela depende de uma mudança na ordenação da cidade. Por isso é importante aqui no evento a presença da UPP Social, e por isso é tão importante discutir esse tema, num momento no qual a cidade, se transforma por causa dos grandes eventos. Para onde é que vão essas grandes transformações, que transformações são essas? Então, existe uma relação fundamental. E, por fim, discutir como isso tem a ver com essa justiça em geral. E o nosso Centro pode contribuir bastante para isso.

Então, acho que esse é o nosso programa para o dia de hoje que, com muita satisfação, conta para com a presença, talvez em cada mesa, de alguns dos grandes intelectuais brasileiros, e até de fora do país, sobre cada um desses temas. Então nós temos um seminário de uma qualidade realmente muito grande, e esperamos produzir um livro depois, também, que, acho, será uma contribuição para o debate nacional. Enfim, espero que possamos ter um debate frutífero, que consolide esta agenda inovadora de pesquisa e trace, e abra caminhos para novos pesquisadores, para que esta seja uma agenda central da discussão sobre acesso à Justiça, segurança pública e cidade.

Sérgio Guerra: Obrigado professor Pedro Abramovay. Ao encerrar e desfazer a primeira mesa, faço um agradecimento final aos nossos parceiros. À

Fundação Ford, a todos os pesquisadores que participaram desta pesquisa, ao grupo de pesquisadores de entidades, de instituições, de órgãos públicos que participaram. Um agradecimento especial à professora Luci Oliveira, que assumiu a responsabilidade de prosseguir com esta pesquisa e pelo desenvolvimento efetivo de todas as etapas que cumprimos, acredito eu, como nos comprometemos. E, por fim, gostaria de fazer um agradecimento à professora Maria Tereza Sadek, que é a nossa parceira desde o início da criação da Escola de Direito, já com dez anos. A FGV que já possui larga experiência em Economia, em Administração e outras áreas, na área de Direito possui uma escola relativamente nova no Rio de Janeiro, e a professora Maria Tereza Sadek, desde o início, sempre foi parceira da Escola e deste projeto, em especial. Fica o meu agradecimento e do professor Joaquim Falcão, diretor da Escola, que me pediu que o transmitisse. Desfazemos a mesa e damos início imediato ao primeiro painel. Obrigado.

PRIMEIRO PAINEL: SEGURANÇA PÚBLICA E TERRITÓRIOS

COORDENADOR DO PAINEL: JOSÉ MARCELO ZACCHI (IETS)

Bom, bom-dia a todos e a todas. Eu sou José Marcelo Zacchi. Eu tenho a tarefa de coordenar esse primeiro painel do nosso seminário e, enfim, tarefa formidável não só acompanhada de amigos, colegas, conhecidos na plateia, mas também poder estar aqui compartilhando a mesa com amigos, colegas e inspiradores de longa data.

A ideia de longa data, de longa trajetória, eu acho que é uma ideia chave na perspectiva desse encontro, e a gente vai ver isso um pouco nas falas de hoje.

Estamos falando a partir de um lugar que é o de uma construção longa e lenta, mas possivelmente positiva no saldo nesses últimos anos ou décadas, da extensão das cidadanias às favelas, da extensão do Estado Democrático de Direito que a gente vem construindo a partir da década de 1980 para o espaço das favelas no Rio de Janeiro. E, portanto, estamos aqui com a tarefa de abrir essa primeira mesa nesta perspectiva. Abri-la ao lado de pessoas que têm tanto realizado na construção dessa caminhada é, de fato, uma alegria imensa. E abrimos essa discussão na perspectiva do Rio de Janeiro.

Eu acho que este, o programa de hoje, na parte da manhã, tem algo que é um balanço de um processo em que vimos avançando mais claramente nos últimos anos, que é no âmbito da segurança pública, da superação de uma apartação que deixa a partir de certo momento de ser só historicamente social, econômica, urbana e passa a ser armada no Rio de Janeiro. E que traz assim, por sua vez, a tarefa de encarar os desafios na segurança pública para que seja possível avançar mais na superação de outras fronteiras. Então a gente tem na perspectiva do Rio um momento que é de balanço e de avaliação, tanto de até onde conseguimos avançar quanto de onde ainda vamos precisar melhorar e avançar mais. E teremos, à tarde, outra discussão, que é a da integração da cidade em sentido mais amplo, que é também de muitos dos demais colegas que estão aqui hoje, do Sérgio Guimarães, do Thiago Borba, que estão no Instituto

Pereira Passos conduzindo essa agenda, particularmente com a UPP social, lidando com um leque vasto de tarefas sociais e urbanas, nisso de superar outras fronteiras, de avançar na construção da cidadania.

Temos à tarde duas das pautas que são talvez as mais fundamentais nesse processo, que é de um lado o da Justiça, como avançamos com essa presença republicana, para além do policiamento, criando mecanismos de acesso a direitos, de acesso à seção de conflitos que transcendem a presença da polícia. De outro lado, como avançamos na extensão do Estado de Direito do ponto de vista da regularização urbana e fundiária, garantindo, ampliando as garantias e as possibilidades para quem vive ali e, ao mesmo tempo, preservando a diversidade que caracteriza a área central do Rio de Janeiro, e o que houver de positivo nela do ponto de vista dos direitos à cidade, do convívio, da mistura no dia a dia da nossa experiência na cidade.

Então, basicamente, tudo isso para dizer que teremos aqui um balanço e, depois, acho que essas mesas vão olhar mais para pautas em que são incipientes, não são inexistentes, mas estamos muito mais no início do que quiçá na história recente na área de segurança pública.

Com isso, eu vou passar a palavra, apresentando um a um durante a mesa, mas temos basicamente três expositores e depois a fala do professor Luiz Eduardo Soares como debatedor, comentando o conjunto das falas para que a gente possa avançar um pouco no debate conjunto. Vou apresentando cada um durante as falas, mas vamos começar convidando a doutora Luciane Patrício também — como eu disse, eu não vou fazer a trajetória de todo mundo —, dedicada há muito tempo na construção de uma agenda de reforma da polícia, de policiamento comunitário no Rio de Janeiro com experiência também nacional nessa construção e, mais recentemente, felizmente para nós do Rio, de volta ao Rio de Janeiro na Secretaria de Segurança Pública do Estado, buscando avançar com pautas de parcerias, dessa abertura do mundo da Segurança Pública do Rio de Janeiro, das polícias do Rio de Janeiro, para interfaces com outros segmentos do poder público e da sociedade, e na agenda também de qualificar e rever e aperfeiçoar a formação dos nossos e das nossas policiais aqui no estado. Vou passar então para Luciane, trazer um pouco essa perspectiva desde, digamos, da construção desses modos de fazer policiamento comunitário e policiamento aberto, como disse agora o Pedro Abramovay na abertura, uma perspectiva de segurança pública para além simplesmente do fazer da polícia.

LUCIANE PATRÍCIO (SSEVP – SESEG/RJ)

“Do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) às Unidades de Polícia Pacificadora (UPP): aprendizados, perspectivas e desafios.”

Obrigada José Marcelo. Bom dia a todos e a todas, gostaria de cumprimentar a todos da mesa, que são, na verdade, colegas de trabalho: José Marcelo, Pedro Abramovay, professor Luís Eduardo, professor Guaracy Mingardi.

Em primeiro lugar, é um prazer estar aqui. Gostaria de agradecer à Fundação Getulio Vargas pelo convite, na pessoa da Izabel Nuñez, da professora Luci Oliveira, do professor Pedro Abramovay. Eu acho que o encontro é interessante e se trata de uma grande oportunidade. Primeiro para discutir os assuntos que vão ser trabalhados na parte da tarde, como a regularização fundiária, o acesso à Justiça etc. Segundo, trata-se de uma oportunidade para nós, que ora estamos gestores, realizarmos uma reflexão a respeito dessa ação da política pública de segurança, que são as Unidades de Polícia Pacificadora. Para nós, gestores, isso é muito importante, sobretudo porque nos deixa constantemente atentos às questões que são colocadas a partir da implementação desse projeto. E para nossa alegria, é grande a quantidade de pesquisas e de artigos científicos que são produzidos sobre o tema UPP. Na SESEG temos nos dedicado a ler e estudar atentamente esse material que tem sido produzido e, a partir desse conhecimento, conduzir, reconduzir e reorientar as políticas em curso.

Além do meu atual papel de gestora, vale ressaltar que esta apresentação também se vale do meu lugar de pesquisadora, uma vez que tenho me dedicado a desenvolver, também, estudos científicos no campo da segurança pública.

Assumi recentemente a Superintendência de Articulação Institucional da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção (SSEVP) da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG). Nossa principal tarefa é conceber e auxiliar na execução da política de formação dos policiais militares e dos policiais civis do Estado do Rio de Janeiro, elaborar e executar ações de valorização profissional desses atores e desenvolver programas de prevenção à violência.

Meu papel é exatamente juntar os pontos, articular as ações das Secretarias e Subsecretarias, assim como os atores e as instituições cujo papel tenha pontos de contato com desenvolvimento da política pública. Também faz parte do nosso trabalho desenvolver ações de educação e capacitação destinadas às Unidades da Polícia Pacificadora. E, além disso, realizar o levantamento e o acompanhamento do conhecimento que está sendo produzido nesta área, ou seja, dos estudos, pesquisas, relatórios, artigos, notícias etc., sobre UPP. É a partir desse levantamento que realizamos análises e reflexões para orientar a to-

mada de decisão e verificar onde e como a política pública pode ser aprimorada e melhor trabalhada.

Dentre os projetos que estão em curso, vale a pena destacar dois: o primeiro é o desenvolvimento de um projeto pedagógico para a capacitação dos policiais militares hoje lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora; o segundo é a construção, ou melhor, a redação em termos conceituais e nos termos policiais “doutrinários” do programa de polícia pacificadora propriamente dito. Este último está sendo feito a partir da consultoria de pesquisadores de campo.

Bom, o convite para participar do encontro de hoje se deu a partir da publicação do artigo *Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais* escrito por mim e pelas autoras e colegas Elizabeth Albernaz e Haydée Caruso. Nesse trabalho nos dedicamos a fazer um relato sobre a experiência do GPAE — Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais⁷, e ao relê-lo percebi que muitas das questões ali colocadas se parecem e se repetem se compararmos ao programa das UPPs. Assim, diria que o artigo ainda se mostra muito atual.

Sobre o GPAE, se fôssemos estabelecer sua origem, seu embrião, essa ideia de fazer policiamento comunitário na favela, precisaríamos remeter ao coronel Nazaré Cerqueira, ex-comandante da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que foi um dos precursores em trazer tal discussão para o Rio de Janeiro. Essa ideia foi também materializada em 2000, sob a coordenação do professor Luiz Eduardo Soares, com a colaboração do então major Carballo, hoje coronel da PMERJ e comandante da Escola Superior da Polícia Militar, que ocupou o comando do primeiro GPAE, instalado no morro do Cantagalo Pavão-Pavãozinho.

A respeito do artigo propriamente dito, ele começou a ser escrito em 2006, logo depois de uma experiência profissional que tivemos no Viva Rio, no âmbito de um convênio firmado com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, chamado Pró-GPAE. Este tinha como objeto a construção do programa e o desenvolvimento de atividades de capacitação e monitoramento dos policiais que atuavam nas unidades do GPAE. No caso das UPPs, hoje estamos falando de um efetivo de quase 7 mil policiais distribuídos entre as 28 unidades instaladas. O GPAE, ao contrário, tinha um efetivo muito reduzido. Falarei sobre os efeitos desta questão mais adiante.

7 Vide ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. *Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 39-52, 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/35597630/gpae>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

Para quem não conhece, nunca ouviu falar, só ouviu falar em UPP, o GPAE é uma sigla do que a PMERJ chamava de Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. Ele foi criado em 2000, durante o governo Garotinho, concebido a partir desses marcos conceituais definidos trazidos pelo coronel Nazaré Cerqueira e pelo próprio professor Luiz Eduardo Soares, que fazia parte do governo como subsecretário.

A proposta tinha como objetivo oferecer um policiamento “diferenciado” nas favelas do Rio de Janeiro que eram dominadas pelos grupos armados. Qual era a novidade nesse contexto? Uma mudança no discurso, na lógica e na prática do que até então vinha sendo implementado nas favelas. Antes, o discurso enfocava a guerra contra o tráfico, o combate ao tráfico e aos traficantes. Em 2000, a ideia era trazer segurança como direito e como serviço. E um detalhe: oferta de segurança em locais que até então estavam marcados pela presença do tráfico armado e violento e historicamente estigmatizados por um processo antigo de criminalização da pobreza.

Assim, a mudança no discurso de fato representava uma perspectiva e uma prática muito diferente do que vinha sendo praticado no Rio de Janeiro. No lugar das incursões policiais pontuais, das trocas de tiros, do “entra polícia, sai polícia” — que pouco influía na redução da violência letal e nos índices de homicídio —, a perspectiva passava a ser a permanência da polícia para prover segurança. O primeiro GPAE foi instalado no morro do Cantagalo Pavão-Pavãozinho em 2000, e durante dois anos foi o único GPAE em funcionamento. Somente em 2002 é que outras unidades passaram a ser instaladas. Vale ressaltar que no processo de inauguração das UPPs, algumas foram instaladas em locais onde antes já tinha funcionado um GPAE.

Assim, fazer policiamento em favela não é uma ideia nova, tampouco realizar policiamento comunitário com a perspectiva da proximidade com a comunidade. O próprio coronel Nazaré Cerqueira, em sua gestão, criou algo semelhante, chamado GAPE — Grupamento de Aplicação Prático Escolar, cujo papel era exatamente ser esse laboratório de práticas comunitárias de policiamento em áreas de favelas; e, nesse caso, o projeto piloto foi desenvolvido no Morro da Providência. Tal experiência não teve muito tempo de vida, e não há muitos registros ou relatórios de avaliação a respeito desta fase. Por isso é que a perspectiva do GPAE de alguma maneira se mostrava inovadora: oferecer segurança em favelas e que rompesse com a lógica do confronto, do tiroteio e do combate ao tráfico, que colocava os moradores em risco e aumentava o índice de letalidade por conta dessas disputas, sejam entre as facções criminosas, seja por conta dessas incursões policiais que acabam vitimando cidadãos.

Vale lembrar também que foi esse programa que inspirou a elaboração de outro semelhante em Minas Gerais, o GEPAR — Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco.

E quais eram as diretrizes? Observando algumas questões em perspectiva comparada para perceber as semelhanças e as diferenças das duas experiências, podemos dizer que o GPAE tinha três diretrizes principais: a primeira era a não tolerância da presença de armas de fogo, ostensivamente, nas comunidades; a segunda a não tolerância ao envolvimento de crianças no tráfico de drogas; a terceira, a não tolerância em relação ao abuso de autoridade por parte dos policiais, a violência e a corrupção policial. Sobre este último aspecto, houve uma consequência muito sensível no caso do GPAE do Cantagalo Pavão-Pavãozinho, porque no seu primeiro ano de funcionamento, 70% do efetivo foi transferido, ora por conta de questões de corrupção, ora por questões de violação de direitos. Isso, claro, tinha implicações também jurídicas para dentro da polícia, porque na verdade o que ocorria era um afastamento a partir do menor indício de corrupção ou violação, sem necessariamente aguardar a apuração completa dos fatos. Essa medida, apesar de impopular dentro da tropa, representava uma mensagem muito clara para a população do que se pretendia fazer, e colaborava para a construção da confiança da população na polícia, cuja relação se dava, na maior parte dos casos, através da violência.

Percebam que nenhuma dessas três diretrizes mencionava a questão do combate ao tráfico de drogas. No entanto, não havia, ao contrário do que se observa hoje, uma declaração explícita nem por parte do comandante geral da PMERJ, nem por parte do secretário de segurança à época, de que o objetivo do GPAE não era o combate ao tráfico de drogas. Isso representava um dilema. E por quê? Ora, se durante muito tempo era essa a prática adotada, era a lógica do confronto a que era disseminada, isso, evidentemente, encontrava consentimento não apenas na polícia, mas em muitos seguimentos sociais. Afirmar algo diferente disso implicaria necessariamente em um custo político que nem todo gestor estava disposto a arcar.

Hoje, ao observar os discursos dos gestores, seja do secretário de segurança, seja do comandante Geral da PMERJ, seja do próprio governador, percebe-se que o foco principal é a preservação da vida, ou seja, o programa UPP tem como perspectiva principal preservar a vida, e não o combate ao tráfico de drogas. Simplificando, isso significa: há uma ocorrência onde é necessário prender um criminoso armado que se encontra no meio de milhares de pessoas. O que você faz? Jamais troca tiros para colocar as pessoas em risco. Utiliza outras formas de prendê-lo a partir de investigações sérias. A perspectiva principal é a

preservação da vida e o oferecimento de segurança de qualidade para as pessoas que residem nos “territórios”, favelas, comunidades do Rio de Janeiro.

Tanto na época do GPAE como hoje, além dos objetivos diretos do Programa, que é a redução dos homicídios, a redução da letalidade violenta, há ainda outros objetivos indiretos. Um deles é possibilitar uma mudança na imagem institucional da polícia e, seguido a isso, uma mudança na sua cultura institucional. Desconstruir essa lógica de guerra implicaria reduzir o “valor”, o status do policial guerreiro, até então o principal ator, o ator mais valorizado dentro dessas instituições.

Um aspecto que vale destacar é que, com a saída dos grupos criminosos ostensivamente armados, haveria uma substituição da figura do traficante pela figura do policial, que representaria uma espécie de herói civilizador. E sabemos que essa troca não é necessariamente positiva, porque a autoridade do policial pode, em muitas circunstâncias, virar autoritarismo da polícia.

Não nos parece que seja positivo os policiais da UPP virarem, como apontou a pesquisa do LAV⁸, os “donos dos morros”, mas sim que, reconhecida a sua autoridade e provendo segurança como direito, sua presença possibilite que as vocações comunitárias tornem a aparecer, que as lideranças comunitárias que existem e que durante muito tempo ficaram subordinadas à tirania reapareçam. Então, isso é também uma questão importante.

Bom, e que tipos de demandas chegavam aos policiais do GPAE? Na verdade é um conjunto muito semelhante ao que chega hoje. São demandas por socorro médico, acionamento de serviços públicos, conflitos de vizinhança. Nesse sentido, faz muita diferença que este seminário seja feito nesta casa [uma Faculdade de Direito], porque com a redução dos homicídios a partir da saturação policial proporcionada pela instalação de uma UPP — uma vez que a natureza dos conflitos e dos homicídios que ocorriam eram por conta de disputas territoriais —, outras naturezas de conflitos são explicitadas, outros tipos de conflitos batem à porta da polícia. É importante destacar que a compreensão da SESEG do que seja o processo de pacificação vai além da saturação policial, porque estamos de acordo que você só consegue pacificação com a consolidação do programa, e você não consolida só com polícia. O emprego de polícia é caro e isso não se sustenta por muito tempo.

8 Trata-se do Laboratório de Estudos da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Que publicou recentemente relatório sobre o impacto das Unidades de Polícia Pacificadora. SENTO-SÉ, João Trajano; CANO, Ignacio. ‘OS DONOS DO MORRO’: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/27207>>. Acesso em: 26, out., 2012.

Assim, a partir da diminuição dos homicídios, abre-se margem para o aparecimento de outros tipos de conflito que ou eram resolvidos no âmbito das lideranças autoritárias locais, ou simplesmente não eram resolvidos, e, nesse caso, estamos falando das questões relacionadas à violência doméstica e aos conflitos de vizinhança propriamente ditos, apenas para dar alguns exemplos.

Há muitas conflitualidades na favela, muitos “ilegalismos” que não necessariamente têm reconhecimento nas instituições de justiça tradicional. Então é muito importante também considerar, nesse processo de pacificação, para além da ocupação policial, a construção de espaços institucionais, seja do Estado, seja de organizações sociais, que sejam capazes de oferecer formas alternativas de resolução de conflitos. É preciso considerar a existência dos conflitos e ser capaz de inventar formas adequadas — e pacíficas — para a sua resolução, considerando as características locais. Isso é importante, também, para que não fique na mão da política a tarefa de “pacificar” a comunidade.

Sobre a questão da informalidade, este é um ponto nevrálgico que a todo o momento é colocado para o policial. Em resumo, o policial da UPP deve lidar com esses “ilegalismos” e com muitas ilegalidades em um ambiente marcado por uma ordem — que muitas vezes ele compreende como desordem — muito singular, que é diferente da ordem do asfalto. É isso que o policial deve considerar para desenvolver uma estratégia de resolução dos conflitos, algo difícil. Se hoje cada policial da UPP resolver aplicar rigorosamente a lei, dura e fria, a própria relação se inviabilizará. Estamos falando de um local marcado por ilegalidades reconhecidas como legítimas, que vão do furto de energia ao mototáxi sem habilitação. Esse é um dilema colocado para o policial a cada minuto, porque muitas vezes não está objetivamente claro, em termos procedimentais: em que momento ele deve intervir, abordar, enquadrar ou se ele deve desenvolver outro mecanismo de resolução daquele conflito que se coloca. Para nós, essa é uma questão demasiado importante porque reconhecemos que o processo de pacificação permite o surgimento desses tipos de conflitos no momento que os homicídios deixam de ser o problema principal.

Outro ponto que é importante mencionar é que entendemos que o processo de pacificação se dá com o compartilhamento das responsabilidades. O que isso quer dizer? Ainda que o policial seja uma espécie de protagonista da ordem, é importante que ao longo do tempo ele se transforme em mais um ator nesse processo de construção da ordem, não o ator. Sobre esta questão, vale mencionar os conflitos decorrentes da proibição da realização de eventos, como os bailes funk. Na época do GPAE, o coronel Carballo fazia uma espécie de “regras do jogo” na comunidade, que era mais ou menos o seguinte: se a

comunidade, digamos, obedecesse aos princípios que eram colocados, aqueles três que eu falei anteriormente, o baile funk poderia acontecer; mas se os membros da comunidade, digamos assim — porque, evidentemente ela não é um todo homogêneo — não se “comportassem”, o baile funk não aconteceria. É claro que eu estou resumindo uma questão que é muito mais complexa. Mas de alguma maneira, neste caso, a postura ainda é a de quem decide sozinho a realização ou não daquele evento. Estamos falando de algo que nem mesmo é consenso dentro da própria comunidade: há quem deseja e quem não deseja o baile funk. E isso é muito diferente do tipo de perspectiva que a gente deseja ver hoje implementada, que é fazer com que o comandante da UPP não decida sozinho se o baile irá ou não ocorrer, mas que ele possa reunir os atores interessados naquele evento e que juntos possam compartilhar as suas responsabilidades e dizer, “bom, se der problema, se alguma coisa acontecer, todos nós estamos respondendo juntos, digamos, compartilhando as responsabilidades, os ônus e os bônus da realização desse tipo de evento”.

Sobre as resistências existentes ao programa, eu acho que a pesquisa do CESEC mostrou que, com relação às principais resistências que o programa sofre, sobretudo aquelas de dentro da polícia, a pesquisa do CESEC apontou que 70% dos policiais que estão nas UPPs não desejavam trabalhar nestas unidades. Isso, obviamente, tem vários motivos. Vocês podem imaginar que, com tamanha visibilidade conferida à UPP e por conta dos tipos de resultados que ela vem trazendo, mesmo com várias questões ainda a serem melhoradas, vários problemas que nos batem à porta todos os dias, ela está ali sendo objeto de absoluto controle social cotidiano. Então, esse controle constante, para uma polícia que não está acostumada a ser controlada, é algo quase irritante no caso daqueles policiais que não entendem que serviço de polícia é um serviço público, e, portanto, o controle social é natural e desejável. Neste caso, esse tipo de dado trazido pela pesquisa é interessante e positivo no sentido de que estamos no caminho certo. Quer dizer, tanto a visibilidade quanto o controle social fazem parte de uma polícia democrática, que deve ser controlada e é bom que seja controlada, especialmente pela população.

Além disso, algo que já acontecia no GPAE e que se repete também nas UPPs é com relação a uma espécie de estereotipagem dos policiais que trabalham nas UPPs em relação aos policiais lotados nos batalhões “convencionais”. Não sei se é do conhecimento de todos, mas a farda utilizada pelos policiais lotados nas UPPs é uma adaptação do uniforme 3A — terceiro A — camisa azul-clara e calça preta —, que durante muito tempo ficou conhecido na Polícia Militar como uniforme burocrático, usado pelos policiais que trabalham nas seções ad-

ministrativas. A farda do “combatente”, do “guerreiro”, daquele que “sabe fazer polícia” é o MUG, aquele uniforme chumbo que a gente encontra mais frequentemente nas ruas. É por isso que, de modo estereotipado, os policiais das UPPs são chamados de “smurfs⁹”, porque eles são “azuizinhos”. Isso, evidentemente, traz uma questão muito importante, que é como se constrói a legitimidade do programa dentro da própria polícia. Isso, de modo similar, acontecia também no GPAE, quando os policiais eram chamados de “GMÁE”, cuja mensagem que se dava era que havia proteção dos policiais ao tráfico. Essa ideia era resumida pela sentença “já que vocês não vão combater o tráfico, vocês estão protegendo o tráfico, então você não é GPAE, é GMÁE”. E com isso você resume, simplifica, joga fora o programa, ou seja, joga fora a criança com a água do banho junto.

Vou fechar falando sobre a consolidação do programa. Acreditamos que a consolidação do programa só será possível a partir do que chamamos no artigo de “invasão social”, que representa a articulação das ações sociais na localidade. Não falo em entrada porque na realidade já existem serviços sociais na favela, com algumas exceções, é claro. O que observamos é uma ausência de articulação das ações sociais, de modo que seu desenvolvimento possa surtir um efeito mais sensível. É claro que a segurança é prerequisite, porque é ela que proporciona todos os outros direitos, mas o nosso entendimento é que a consolidação do processo de pacificação só poderá ocorrer com o alinhamento das ações, de modo que sua execução se dê de forma articulada e institucionalizada dentro das favelas. UPP não é solução para todos os males. Nós, gestores, estamos animados com os resultados, mas não estamos satisfeitos com os índices de violência que ainda são altos. Sabemos que há lugares da cidade que ainda têm índices muito altos de violência. Por exemplo, se olharmos para a Zona Norte, para a área de Acari, Irajá, Rocha Miranda, há áreas onde a criminalidade ainda é muito alta. No entanto, sabemos que é um trabalho longo, é um processo que se dá com a elaboração de várias ações e com a participação de múltiplos atores. Que bom que a gente está aqui para conversar com esses múltiplos atores.

Desculpas se me alonguei, José Marcelo, eu estou à disposição para as perguntas. Obrigada.

José Marcelo Zacchi: Obrigada à Luciane. Enfim, foi uma fala um pouco alongada pela extensão da trajetória dela, como a gente pôde perceber, ao lidar com esse tema. Mas eu estou fazendo essa observação porque o papel de coordenação é sempre inglório. Eu acho que é um pouco o papel da aplicação da

9 Referência aos personagens criados pelo ilustrador belga Pierre Culliford, cujo desenho animado foi veiculado no Brasil.

norma do dia a dia que o Pedro vai discutir aqui: dos dilemas, das dificuldades e dos limites disso na pesquisa empírica no caso das UPPs.

Mas eu falhei no cumprimento desse papel ao, na abertura, não apontar isso, que a gente tem até o meio-dia, com a margem para irmos um pouquinho mais no debate. Dividindo o tempo de forma equânime, entre todos, tínhamos esse horizonte de 15 minutos na fala de cada um, com alguma margem de erro. Então, corrigindo o meu erro, eu vou precisar cumprir o papel durante a fala dos demais, de avisar com cinco minutos de antecedência quando estivermos nos aproximando desse limite, e depois quando chegarmos aos quinze, mais um a dois minutos para poder concluir.

Mas eu vou passar a palavra então, estamos lutando contra o tempo, para o Professor Pedro Abramovay aproveitar o momento para somar, dando os parabéns pelo seminário quanto ao projeto, a ele e à professora Luci, e o agradecimento pelo convite.

Eu mencionei a alegria que é para o Rio ter a Luciane de volta, então preciso mencionar também a alegria que é, certamente, para o Rio, ter Pedro Abramovay aqui conosco já desde o ano passado e depois da trajetória dele em Brasília, antes disso em São Paulo, com muitas iniciativas e ações importantes acumuladas nessa nossa área. Pedro vai trazer o panorama dessa pesquisa que foi realizada no Vidigal e no Cantagalo e fazer a leitura do que a gente pode levar disso para o debate mais amplo sobre a Segurança Pública no Rio de Janeiro e sobre as UPPs em particular. Pedro, por favor.

PEDRO ABRAMOVAY (FGV DIREITO RIO)

"As UPPs e o longo caminho para a cidadania nas favelas do Rio de Janeiro."

Bom, primeiro, participar desta mesa é uma enorme alegria, porque aprendi muito sobre segurança pública, com todas as pessoas presentes. Então, é muito bom poder discutir esse trabalho que, em conjunto com a professora Fabiana Luci, fizemos a pesquisa em duas comunidades, que foram a Comunidade do Cantagalo e a comunidade do Vidigal. Interessante que uma delas já contava com a UPP instalada há algum tempo, podendo dizer que estava relativamente consolidada, e a outra, o Vidigal, que não tinha UPP. Hoje já há UPP na localidade, mas na época não tinha, e até por isso esses dados são riquíssimos, uma vez que pretendemos voltar para lá e contrastar novos dados com dados anteriores, de percepção de direitos, anteriores à UPP, e será interessante saber como as coisas estão depois da UPP instalada.

Indo direto ao ponto, e agradecendo a mediação rigorosa do nosso coordenador, primeiro eu acho muito bom ter a fala da Luciane, que para nós foi uma referência bastante utilizada na hora de enfrentar os dados, ou seja, um material que utilizamos para pensar nossa pesquisa. Então me parece muito oportuno ter a fala dela logo antes da minha, e talvez até facilite e permita encurtar o debate.

É muito importante perceber que, qualquer política pública, ou a grande maioria delas, não é pronta. E essa casa tem uma tradição de planejamento de políticas públicas, e por isso é muito importante o presidente da Fundação explicar isso aqui. Então, como as políticas públicas não surgem prontas, é preciso, primeiro, definir o que é, como será executada, depois, tem de executar e então medir, claro que esse é o modelo, um modelo como o administrador enxerga a política pública. Mas a política pública se dá numa arena política, não se dá solta no espaço e, portanto, desconsiderar esse aspecto na hora de avaliar e de entender o que está acontecendo com a política pública simplifica e muito a questão. E é muito difícil olharmos para as UPPs sem construir esse caminho político. E, olhando para as contradições políticas que existem dentro da UPP, e que sempre existirão, talvez as contradições ajudem a gente a entender, e a propor, os próximos passos para isso, pensar nos próximos passos para essa política pública.

Em relação a outros temas, apesar de uma disputa política presente, clara, permanente, na construção de políticas públicas, a polarização ou o tamanho da disputa política conseguiu submergir a uma agenda nacional pública que passou por cima da mera polarização, talvez em boa parte das nossas políticas econômicas, ou pelo menos nas políticas de combate à inflação, em alguma medida, nas políticas de saúde, educação, quer dizer, saúde mais até do que educação; existe uma agenda pública do setor da saúde que permeia e está sempre afetada por uma agenda política bastante polarizada, mas é uma agenda que permitiu a construção do SUS, que permitiu a redução da mortalidade infantil no Brasil, e permitiu outros avanços.

No tema de segurança pública, talvez dentre os grandes desafios nacionais, esse tenha sido um tema no qual o Brasil demorou mais para conseguir ter um mínimo de consenso — não sei se ainda tem, mas acho que tem muito mais do que tinha antes — para construir uma agenda pública sobre o que seja uma política de Estado. A polarização entre visões de determinados lados políticos na discussão sobre segurança pública foi permanente; ela ainda é um fator importante para a gente entender e poder analisar as políticas de segurança pública.

O caso do Rio de Janeiro é talvez mais emblemático do que outros, que assume a forma de uma gangorra, um pêndulo, que tem sido sua marca nos

últimos vinte, trinta anos, das visões de segurança pública e da tentativa de implementação de políticas de segurança pública.

Analisando, desde o governo Brizola e dos governos conservadores que vão tendo visões entre o “porrete”, e algumas vezes a ausência do Estado, e a visão de que simplesmente só a segurança, ou só a política de polícia, são as duas que vão funcionar, ou que só políticas sociais devem funcionar para isso, quer dizer, esse balanceamento foi um balanceamento muito presente. Mas não só. Também dentro das políticas ligadas à construção de uma polícia, ou seja, que tipo de polícia teremos é uma visão muito polarizada. A imagem que muitos têm da polícia do Rio de Janeiro, como uma polícia absoluta e unicamente truculenta, que representa só esse lado da política dura de lei e ordem da segurança pública, a Luciane mostrou que essa imagem é simplificadora.

As primeiras discussões de polícia comunitária feitas no Brasil, justamente, quando vieram os primeiros textos traduzidos — Luiz Eduardo [Soares] lembra disso muito mais do que eu —, foram justamente pela mão de um coronel da Polícia Militar fluminense, o coronel Nazaré Cerqueira, e essa tradição de policiais. Hoje temos vários coronéis da Polícia Militar do Rio que têm uma posição na área de segurança pública bastante aberta, uma visão de policiamento que incorpora a visão de policiamento comunitário porque, muito mais do que em outros estados da Federação, essas experiências estão sempre presentes na construção das políticas públicas do Rio de Janeiro, estão presentes e sufocadas. Presentes as experiências que tentavam aparecer, que colocavam a demanda, que construíam um discurso político para tentar enfrentar a demanda pela segurança pública, destruidora de lei e ordem, mas que permanentemente eram sufocadas.

Eu não vou me alongar no texto presente no livro, no qual a gente discute um pouco isso, sobre o histórico do GEPAE, essa presença da polícia e da lógica de polícia comunitária, como algo permanente na história da política do Rio de Janeiro, não só essa visão linear que se tem da polícia “tropa de elite”, vamos assim dizer, retratada, que é a imagem que o país inteiro tem da polícia do Rio de Janeiro. Isso para tentar entender que a UPP é produto dessa contradição, ela é resultante, como qualquer política pública, dessa contradição. Quem já esteve no governo sabe que nada, nenhuma política pública, é exatamente aquilo que o gestor público planejou. A política pública é resultante de várias forças políticas, e, enquanto a gente viver em uma democracia, será assim, e o gestor público tem de saber disso para poder planejar suas políticas.

E a UPP é isso. A UPP, ela nasce em um governo que passou seu primeiro ano quase inteiro defendendo um tipo de polícia que era uma polícia absolutamente violenta. A referência que foi feita aqui do massacre do Alemão, a reação

do governador ao perguntar “mas quantos mortos? São todos bandidos?”, essa era a imagem do governo do Estado do Rio de Janeiro no primeiro ano, exatamente o mesmo secretário de Segurança Pública e o mesmo governador.

Mas aquela pressão, pressão do governo federal, a insuficiência de um instrumento claro, como foi narrado aqui, e o presente, mostram a possibilidade de criar e de buscar não algo novo, mas buscar no cardápio do que já existia, do que estava presente na própria polícia do Rio de Janeiro, algo diferente daquilo que era a política dominante até então. Mas isso não se faz sem dificuldade, ou seja, quando se escolhe essa possibilidade, não se escolhe e se sufoca completamente uma polícia que é uma polícia de uma tradição também de violência. Faz-se justamente tendo que lidar com essa polícia, isto é, uma polícia que tem as duas tradições presentes dentro dela. Tem essa contradição presente dentro dela. A própria legitimidade das UPPs, do ponto de vista público, não podemos negar, não aparece quando reduzem os níveis de homicídio no [morro] Dona Marta, como experiência pequena etc. Ali era quase uma experiência vista com uma certa simpatia pela sociedade. A legitimidade pública das UPPs aparece na verdade com a invasão do Alemão, não a primeira, mas a outra, a retomada, a ocupação, que não foi uma ocupação para instalar uma UPP, mas foi uma ocupação para instalar o exército e que ficou ocupando o Alemão numa situação que mostra, ainda, uma contradição, ou pelo menos uma tensão, dentro dessas duas visões, e entre a política de segurança pública atual.

Eu acho que há uma diferença importante, e a Luciane [Patrício] também ressaltou essa política com relação às outras, que é a declaração explícita que se faz, em relação ao tráfico de drogas. Eu acho que essa, talvez, seja a grande diferença da política da segurança pública hoje no Rio de Janeiro em relação à boa parte do que se faz na segurança pública no mundo, que é a definição de que não se pode, não é objetivo da política, a erradicação do tráfico de drogas. O objetivo dessa política é a redução da violência e devolver, nas palavras do secretário, o território para aquela comunidade.

Então, os dados que eu vou apresentar aqui, e são dados que talvez gerem mais perguntas do que respostas, quero, justamente, inseri-los dentro dessa contradição, quer dizer, não são dados que podem ser lidos de maneira plena, mas são dados que revelam como essa é uma política em construção, é uma política em disputa permanente, nessa gangorra, ou nesse pêndulo, no qual a segurança pública, não no Brasil em geral, mas particularmente no Rio de Janeiro, tem se colocado.

Então, a primeira pergunta feita para os moradores, isso é bastante interessante, no Cantagalo onde havia UPP é sobre percepção de segurança, e é

interessante ver que, se há alguma diferença e a favor de alguém, é a favor do Vidigal. A percepção de muito seguro você tem 18%, mas, quer dizer, na verdade, são parecidas, 54% e 55% dos entrevistados não se sentem seguros e nem inseguros etc., é parecido nos dois. Que mostra, enfim — há muitas análises possíveis disso—, mostra que havia uma estabilidade também dentro dos lugares onde existia o domínio do tráfico. É verdade que você não tinha o estado, que não entrava, e várias questões são medidas, mas havia do ponto de vista da percepção de segurança, percebemos de acordo com a pesquisa que segurança física aponta para uma percepção muito parecida nos dois espaços. No caso do Vidigal, fizemos uma pergunta em relação à expectativa: “você acha que a segurança vai melhorar quando entrar a UPP?”; e no caso do Cantagalo, fizemos uma pergunta quanto ao passado, isto é, “melhorou a segurança após a UPP?”. Primeiro 41% dos entrevistados acha que vai melhorar e 26% respondeu que vai ficar igual; no caso do Vidigal há uma relativa imagem positiva da expectativa da vinda da UPP. Imagem que talvez possa ser compreendida a partir da pesquisa qualitativa e os grupos focais, que ficam mais claros na análise do Vidigal, e, no caso do Cantagalo, é clara a percepção de melhora da segurança. Pode até ser, a gente não tem, justamente, o dado anterior, por isso, na próxima etapa da pesquisa, essa comparação com o Vidigal vai ser interessante. Pode até ser que antes o nível de pessoas que disseram se considerar seguras fosse parecido, mas quem acha que a situação hoje está mais segura do que antes é a grande maioria dos moradores. Aqui, também, a pergunta é: “quais situações vocês enfrentaram com a polícia nos últimos meses?”. Então, a primeira pergunta é: “você teve de apresentar documentos?”. “Teve apresentação de documentos?”. Depois a outra é: “realização de revista pessoal, revista em casa, ameaça, detenção, agressão física ou desrespeito”. A primeira questão, a quantidade de pessoas que passam por revista pessoal é um número realmente muito grande, no caso do Cantagalo, onde tem a UPP. Metade da população afirma que passou por revista pessoal. Quer dizer, tem uma presença ostensiva da polícia que entra no limite, ou pelo menos no limite da intimidade das pessoas. Isso não tem como negar. Revista em casa — um terço das pessoas teve revista em casa por parte da polícia, no caso do Cantagalo, também é algo que é bastante importante. E no caso de desrespeito, 12% de agressão física é um número muito alto. Então, claramente, as tensões com a polícia onde há UPP são muito grandes, são maiores que no Vidigal; e alguém pode dizer, é claro, porque há mais polícia no Cantagalo do que no Vidigal. No Vidigal, antes disso, a presença da polícia era muito menor. Então, mostra que a presença da polícia, ainda mais uma polícia que é isso, que veio dessa tradição, no mínimo conflituosa, não é tranquila, não é idílica, não

vai ter essa visão positiva da presença da polícia lá. E o número de desrespeito também é muito alto: 26% no caso do Cantagalo.

A nota por tratamento recebido da polícia também é algo curioso, porque no Cantagalo você tem 21% que dá nota 10, e 11% que dá nota zero — a média lá é 6,2 no Cantagalo, e a média no Vidigal é 4,7. Então a desconfiança da polícia, apesar dessa relação conflituosa, a incidência da relação conflituosa ser maior no Cantagalo, a desconfiança para a polícia, a nota da polícia no Vidigal antes da UPP é muito menor. E essa pergunta sobre respeito aos direitos depois das UPPs é, no caso, expectativa, claro, no Vidigal, e realidade ou percepção no Cantagalo; mostra que é uma percepção de 57%, que é um maior respeito aos direitos depois das UPPs, e há uma expectativa de direitos, de respeito aos direitos, melhor no caso de Cantagalo.

Meu tempo está acabando, então eu não vou ler — eu ia ler alguns depoimentos que são importantes —, eu acho que fica para instigar a curiosidade de vocês, para ler o artigo. Mas eu acho que é importante falar desses depoimentos. Os depoimentos dos grupos focais, que eles têm algumas questões que aparecem de maneira muito clara. Primeiro, parece evidente que há uma ideia, sobretudo no Cantagalo, de mais segurança, de não haver tiroteio, dá para perceber como algo bastante positivo, e que aparece nos depoimentos. Depois, essa relação conflituosa com a polícia, quer dizer, não é tranquila essa ideia de que a polícia está lá o tempo inteiro. A presença, a entrada, é uma entrada muito difícil, porque quem entra é o BOPE. Além da relação de controle das festas, que é uma relação muito difícil, quer dizer, porque alguém, da UPP, vai dizer quando eu posso ou não posso fazer festa, só porque eu sou da favela, há essa percepção de que “estão tratando a gente como problema de polícia”; é uma percepção que aparece. O medo da transitoriedade [da UPP] no Cantagalo — isso tem um viés muito forte por causa do GEPAE, quer dizer, foi um lugar que teve o GEPAE, então existe uma desconfiança, se aquilo vai ficar ou se vai embora depois das Olimpíadas e da Copa — isso aparece nos depoimentos. Mas também aparece, de uma maneira bastante acentuada, essa noção da expectativa de direitos, que aparece no discurso dos moradores, e — talvez, seja mais explorado nos textos da tarde —, mas parece que existe uma expectativa, isto é, a visão que eles têm das UPPs é que as UPPs vão funcionar, não apenas para reduzir homicídios mas pelo fato de conseguir trazer outros serviços para lá, o Estado conseguir chegar até lá. Às vezes aparece uma visão crítica, no sentido de problematizar por que precisa da polícia, para que a gente tem isso, e às vezes aparece uma visão de que finalmente agora a gente pode ter esse acesso, e só se isso acontecer é que vamos poder dizer que essa política deu certo.

Então, acho que essa pesquisa que tentamos mostrar, reforça essa visão de que há uma disputa, que se trata de um processo, que a UPP é uma política que está em curso, que é um processo em disputa. Quer dizer, afirmar que a UPP funcionou como algo absolutamente livre de problemas, e que ela não carregou a tradição violenta da polícia para dentro dela, é ignorar esse lado da política da segurança pública. Ao mesmo tempo, dizer que a UPP é igual ao que se fazia antes, e que essa presença da polícia, que é uma presença conflituosa com a comunidade, ela é impeditiva de você ter, de fato, polícia comunitária, e que não pode ter política voltada para ação policial dentro das comunidades, também é simplificadora. Esse processo da disputa política tem de ser destrinchado, para que as críticas possam ser feitas de maneira a contribuir para que essa seja uma solução duradoura, que possa ser duradoura, e que possa de fato traduzir tudo o que eu falei inicialmente [na mesa de abertura,] que se trata de uma política de segurança pública, não apenas como uma política que reduz homicídio e que muitas vezes cria conflito, mas uma política que garante os direitos na sua plenitude para essas comunidades.

José Marcelo Zacchi: Obrigado ao Pedro. Uma coisa que este seminário busca, além de falar do Rio de Janeiro, é trazer uma perspectiva comparada sobre essas questões no debate nacional, e à tarde também no debate regional, internacional. Então, a gente vai ter a fala do professor Guaracy Mingardi. Ele, infelizmente, não vou poder dizer que a gente tem alegria de já tê-lo no Rio conosco, mas ele é um paulistano militante, um paulistano sintonizado com essa perspectiva comparada no Brasil e particularmente nesse diálogo entre Rio e São Paulo como metrópoles do país.

Agora a gente vai falar um pouquinho sobre as territorialidades e as dinâmicas do crime, do crime organizado de São Paulo, que são diferentes, talvez, não menos poderosas hoje do que no Rio, e certamente com uma das vozes mais qualificadas, mais informadas para falar sobre isso hoje e sempre.

GUARACY MINGARDI (ESCOLA DE DIREITO SP – FGV/SP)

“A Cracolândia e as Intervenções do Estado”.

Bom dia. Eu vou apresentar um contraponto nessa questão de territorialidade, que é o seguinte: existem políticas de retomada de território que funcionam, apresentam algum resultado próximo ao esperado, já outras não. Isso depende não só de como o aparelho de Estado vai fazer isso, mas também do local e do tipo de público que é alvo.

Bom, essa região tem algumas vantagens para o traficante e para o usuário. O crack se estabeleceu lá por conta do território degradado, por ser uma região central, que já foi chique nas décadas de 1920 e 1930, onde existem aqueles apartamentos enormes, apartamentos de época e que agora são cortiços. São os poucos locais onde ainda há moradia. Também existem vários hotéis que deixaram de ser hotéis e foram invadidos pelo Movimento dos Sem Teto. Resumindo, é uma região degradada, muito central e muito urbanizada. Tem todos os benefícios de uma metrópole: água, telefone, luz. Tudo é muito organizado desde o século XIX.

A história da distribuição da droga, na maior parte das metrópoles, mostra sempre uma área central de distribuição com essas características. Uma região de fácil acesso, com transporte público: metrô, ônibus e taxi. Isso facilita a vida dos consumidores, que normalmente são de baixa renda.

O crack continua sendo ainda uma droga dos mais pobres, o resto é conversa da mídia. Com frequência aparecem na imprensa notícias sobre o crack ter chegado à classe média, mas tem muita fantasia nisso. É evidente que existem alguns usuários das classes média e alta, mas estes têm acesso a drogas mais sofisticadas e caras.

Quanto à distribuição numa metrópole, é evidente que um ponto central não abastece tudo. Existiam, e continuam existindo, “biqueiras” na periferia. O usuário de uma região distante não precisa passar pelo centro para comprar suas pedrinhas. Os usuários da Cracolândia são pessoas pobres que vivem na região central, inclusive os moradores de rua, que muitas vezes são pessoas sem estabilidade financeira, que usam crack e acabam na rua, muitos expulsos pela família e outros porque não conseguem mais pagar as contas. A média é que em meses esse tipo de usuário se transforme em morador de rua.

A região central oferece para o “noia” duas vantagens: a proximidade da droga e a facilidade de subsistência. Existem inúmeros restaurantes para pedir comida, as marquises para dormir no período de chuva, multidões para pedir dinheiro etc. Lá ele consegue morar, enquanto na favela ou bairros melhores tem mais dificuldades. Imagine o sujeito tendo essa vida nos Jardins, bairro de classe alta. Os seguranças os colocariam para fora em dois minutos.

A região sempre foi mercado de droga. Nas décadas de 1950, 1960 e começo de 1970 se vendia maconha e pervitin. Antes disso, no começo do século XX, era local das grandes casas de ópio, de morfina, onde a elite ia consumir isso. Também foi região dos grandes prostíbulos, depois, como já mencionei, virou o mercado de sexo da baixa prostituição. Também é o local da “muamba”, do contrabando, porque na rua Santa Efigênia, por exemplo, existem muitas

lojas que vendem “mercadoria sem nota”, eufemismo para o ilícito. E é uma região onde moram alguns despossuídos.

Antes de falarmos das operações na Cracolândia, é importante mencionar o contexto policial em que ocorreu. São Paulo teve uma grande redução no número de homicídios, que começou em 2000 e fez com que o município chegasse em 2011 a uma taxa muito baixa, de cerca de dez homicídios por 100 mil habitantes. Ninguém sabe bem quais as causas da queda e quanto pesaram as políticas públicas nisso, muito menos o peso da questão econômica e social.

É evidente, porém, que mudanças no aparelho policial também contribuíram para a queda das mortes. A Polícia Militar teve alguma contribuição através da implantação de uma polícia comunitária baseada num modelo japonês, o Koban, que implica na criação de micropostos de polícia. Esse foi, durante mais de dez anos, o grande mote da PM. Era uma política de longo prazo que afirmavam ser fundamental para a redução dos homicídios. Seja ou não verdade, em determinado momento essa política, que vinha sendo implantada e tinha algum resultado, sofreu um processo de descontinuidade.

Em 2005, a nova administração da prefeitura, aliada política do governo do estado, resolveu fazer uma limpeza na região, desapropriar prédios, fechar edifícios vazios, atacar o problema da degradação da região.

A Polícia Militar entrou de carona no projeto e criou uma pauta própria. Resolveu “limpar a área”; então começou a “tocar os noias”. O termo certo é mesmo tocar, como se toca um rebanho. Eles “tocaram o noia”, o usuário morador de rua. Empurraram essa população para fora do perímetro demarcado pelo comando, usando de força para limpar os locais invadidos, prenderam algumas pessoas etc.

Na prática essa operação policial teve um resultado píffio. Foram 39 prisões em flagrante, num local onde existem mil, 1.200 pessoas usando crack, ou seja, onde há uma grande rede de fornecedores. Portanto, 39 prisões não são nada. O resultado mais palpável foram 22 hotéis interditados, hotéis e pensões onde o crack era feito. É fácil fazer crack: pasta base de coca, bicarbonato, um pouquinho de água, se não estraga a mistura, e põe no fogo baixo; quando secar, aquilo é o crack. Então você pode fazer em qualquer cortiço, qualquer cozinha. Por isso fecharam os hotéis, fecharam as pensões, tirando de circulação os locais que processavam a pasta base e a transformavam em crack.

Também foram apreendidas 15 toneladas de mercadoria, ou seja, muamba. Onze bares foram interditados, 27 foram autuados, só que tudo isso foi trabalho da prefeitura. A polícia mesmo foi responsável pelas prisões, apreensão de 1 kg de droga, e de apenas 14 armas.

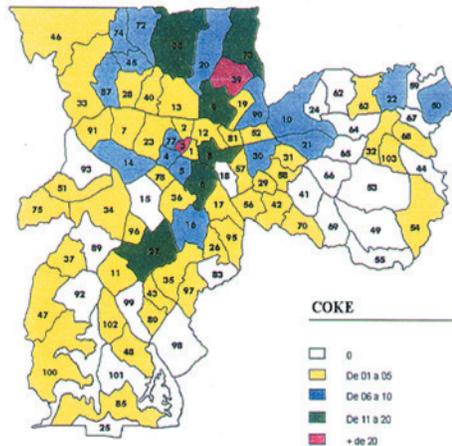
Quem não conhece a geografia das drogas pode achar um número pequeno de armas, mas é importante frisar que o tráfico no centro de São Paulo não é violento. Num local bem urbanizado, não há muita disputa de território. As pessoas não matam ali; isso acontece na periferia para você dominar o ponto.

O centro é um mercado com uma infinidade de vendedores e compradores. Aquilo que os economistas consideram como mercado perfeito. Não há disputa armada; todo mundo compra, todo mundo vende. Existe espaço para todos. Por conta disso, o número de armas circulando é pequeno. O 3º Distrito Policial era um dos distritos policiais menos violentos de São Paulo, mesmo no auge dos homicídios em São Paulo.

Outra ação, também feita pela prefeitura, foi abordar mais de mil crianças, a maior parte moradores de rua, muitas usuárias de crack. Elas foram encaminhadas para algum lugar, normalmente a FEBEM¹⁰, e voltaram, porque não havia local de tratamento de usuários de crack.

Como resultado da ação policial, os “noias” começaram a circular pela cidade. Ao invés de uma grande concentração numa pequena área, se espalharam em pequenos grupos por todo o centro de São Paulo.

Aos poucos foram se agregando novamente. Principalmente para ficar perto dos fornecedores e se perder na multidão de drogados, que têm suas próprias regras e costumes.



10 A Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), hoje chamada de Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA), é instituição vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo e aplica medidas socioeducativas de acordo com as diretrizes e normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Depois de um tempo, acabaram por se fixar na rua Helvetia, muito próximos do ponto de partida. O trajeto deles, da esquina da rua do Triunfo com a rua dos Gusmões, foi de apenas seis quadras. Portanto, o único resultado da mobilização de 2005 foi mudar o endereço da Cracolândia seis quadras. E no fim da história, o que sobrou da primeira intervenção policial foi uma base comunitária da PM.

No ano de 2012, uma nova intervenção. Em janeiro houve uma operação quase igual, só que dessa vez a ideia era acabar com o problema. Pelo menos isso foi veiculado na imprensa. Lembrando que foi um ano eleitoral, portanto a notícia era mais importante que o fato.

Só que dessa vez houve mais um complicador. Em 2005 a iniciativa partiu da prefeitura, e a Polícia Militar entrou de carona. Em 2012 a prefeitura ficou sabendo depois de a operação ser iniciada. Tanto a iniciativa quanto o comando foram da PM.

Pelo cronograma municipal, essa operação deveria ser lançada três meses depois. A prefeitura estava construindo um centro para receber moradores de rua, apto para atender mais de mil pessoas por dia, mas que só ia ficar pronto em três meses.

Comenta-se que a ação foi iniciada mais cedo por uma questão de política interna da PM. Estava marcada uma mudança no comando da PM antes de março e, portanto, haveria um bando de oficiais querendo aparecer.

Seja por que motivo for, o fato é que a logística da operação foi toda errada — não houve sincronia de ninguém, o prefeito soube no dia seguinte que a PM estava fazendo operação, e a Polícia Civil nem participou de fato.

A ausência inicial da prefeitura implicou em agir às cegas. Os funcionários encarregados de lidar com os moradores de rua em geral e os “noias” em particular só souberam da ação quando começaram a chegar aos postos da prefeitura levadas de pessoas conduzidas pela PM. Eles não estavam preparados nem tinham pessoal para atender a todos.

Na ação a Polícia Militar usou uma versão mais asséptica da tática anterior. Tocaram os “noias” utilizando carros e motos com auxílio de cassetetes, bombas de gás, e mesmo balas de borracha.

A necessidade desses insumos foi agravada porque tinha pouco efetivo disponível. E quanto menos policiais, maior a necessidade do emprego da força bruta, ou mesmo da violência. Quando o número de agentes é grande, o grupo alvo se intimida com mais facilidade e é necessário menos violência.

A política era “desalojar e circulando”. Eu acompanhei a ação de perto durante quatro dias, seguindo os “noias” para lá e para cá. Funcionava assim:

a PM os empurrava para um lado, eles iam até o fim da rua, davam a volta de alguns quarteirões e retornavam a um local bem próximo do ponto de origem. Normalmente em bandos de uns quinhentos ou seiscentos. Eles eram empurrados com os carros, motos, às vezes por policiais a pé, sempre sob a ordem de “dispersar”.

O fato é que a tática pouco mudou. Usaram da força para dispersar os usuários de crack e outros moradores de rua. Continuou faltando, como sete anos antes, uma proposta estratégica. Nunca foi pensada uma política para o dia seguinte. Não se determinou o que fazer com centenas de pessoas desalojadas. Não havia planejamento para isso, para onde levar.

Quando o problema do dia seguinte entrou em pauta, começou uma discussão retórica na imprensa paulista sobre a legalidade ou não de internar compulsoriamente o usuário de crack. O problema, porém, é que não havia lugar suficiente para internar nem 10% dos “noias” da Cracolândia. O número de locais de internação e tratamento era, e ainda é, muito pequeno. Como lidar com os adolescentes, por exemplo? Jogá-los com os infratores comuns que estão na Fundação Casa? E mesmo o maior de idade, onde colocá-lo? Na época havia mais ou menos vinte vagas no estado reservadas para isso, e mais de mil usuários na Cracolândia.

Outro problema foi a falta de apreensões de crack. Onde estava o crack? E determinado momento a Secretaria de Segurança alegou ter apreendido 10 mil pedrinhas, mas isso mal dá para abastecer a Cracolândia um dia. Além do que, essa apreensão foi feita numa operação da Polícia Civil na Zona Norte de São Paulo. Pode ser que o destino fosse a Cracolândia, mas a ação nada teve a ver com a operação.

Seja uma operação contra o tráfico ou por questões de retomada do espaço, o Estado tem de que ter alguns objetivos de médio e longo prazo. Tem de haver meios disponíveis para manter a atividade por um longo período numa ação desse porte. Mas o efetivo policial e da prefeitura sempre foi escasso, assim como os meios materiais.

Aliás, esse é o um problema que tem similaridade com a política das UPPs. É possível dispor de pessoal para uma política desse porte no longo prazo? Na Cracolândia a questão é ainda menor, pois a soma dos efetivos necessários é pequena se comparada ao tamanho da PM estadual.

Já no Rio de Janeiro, a questão é mais complexa. As UPPs são um programa mais ambicioso, que pretende expandir sua área de atuação. Uma hora ou outra o estado vai ter de parar de contratar policiais. Não dá pra manter o ritmo atual.

Na ação da Cracolândia, o grande problema não era aumentar o programa, mas manter aquele efetivo policial ali, porque eles foram alocados em outros lugares, mas uma hora teriam de voltar. É o problema tradicional das políticas públicas — o cobertor curto. E como era de se esperar, a maioria dos policiais voltou para suas atividades, e a Cracolândia está se reconstituindo novamente. A questão por trás disso é a viabilidade das políticas de controle do espaço que utilizam apenas a polícia.

Nos dois modelos de atuação expostos neste seminário, o das UPPs e da ação na Cracolândia, existem diferenças fundamentais.

Em São Paulo o objetivo era desalojar multidões de usuários de uma área altamente urbanizada e central, onde a polícia circula o tempo todo sem ser desafiada, mas mesmo assim não consegue controlar o tráfego. Enquanto que no Rio de Janeiro, é ocupar regiões inseridas na malha da cidade de forma diferenciada, onde traficantes detêm o monopólio da força, e a polícia tem dificuldades em atuar.

Nas duas situações, os desafios são os mesmos. Identificar uma forma de controlar o espaço urbano sem abuso da força, iniciar uma política de inclusão, e organizar as tarefas de forma a dividir as atribuições entre prefeitura e estado.

Quanto à forma de atuar, a ação na Cracolândia foi um desastre, enquanto que as UPPs, pelo menos por enquanto, têm correspondido às expectativas. Isso não significa, porém, que seja possível utilizar o modelo empregado nas favelas cariocas no centro de São Paulo, como já sugeriram alguns jornalistas. A maioria dos ingredientes, tais como a geografia, história local, o público alvo etc., são bem distintos. Portanto, com certeza o resultado final seria diferente.

José Marcelo Zacchi: Obrigado também ao Guaracy. Eu falei no início em amigos, colegas, inspiradores e no longo percurso de construção do tema do nosso debate esta manhã.

Professor Luís Eduardo Soares, que dispensa apresentações, e certamente está entre os inspiradores de todos nós que nos dedicamos à área de segurança pública na perspectiva da democracia e da expansão de direitos. Então vou passar a palavra a ele para atuar como debatedor do conjunto que estamos discutindo aqui hoje.

DEBATEDOR: LUIZ EDUARDO SOARES

Obrigado José Marcelo, obrigado aos organizadores pelo convite. É um prazer estar aqui com todos, com você, José, com Pedro, com Luciane, com Guaracy, amigos, amigas da audiência, Bárbara, Júlio, Thiago, Maria, professora Sadek, professora Luci, enfim, os colegas interlocutores da Fundação Getulio Vargas, da Fundação FORD e os demais interessados no tema.

Na verdade, não creio que seja apropriado fazer comentários sobre as exposições porque elas foram bastante consistentes e se apoiaram em pesquisas que se referem a um processo ao qual eu não tive acesso direto, portanto não teria de fato possibilidade de qualquer contribuição adicional. Talvez coubesse a mim dar um depoimento, e aí estão os trunfos da idade: a única vantagem de ser velho é que se pode, nesses momentos, lembrar e compartilhar a memória — isso, quem sabe, ajude a enriquecer a contextualização, a inscrição histórica das pesquisas empíricas. Talvez o testemunho histórico ajude a orientar a leitura da trajetória passada que tornou possível o presente e que lhe atribui significados peculiares.

Claro que quando somos partes, quando somos protagonistas dessa história, nós trazemos perspectivas obviamente enviesadas, comprometidas pelo envolvimento muito particular nesses processos e, portanto, somos também fontes questionáveis, dúbias, controversas — mas de qualquer forma enriquecedoras, eu imagino, para aqueles que se debruçam com mais objetividade e neutralidade. Eu tenho, talvez, algumas virtudes, mas certamente não são a objetividade e a neutralidade, no que diz respeito a essas questões. Além disso, como dizia Pedro muito bem, essas são questões tão marcadamente políticas que é um tanto difícil adquirir essa distância. Entretanto, fazendo o exercício que a prática acadêmica, da docência, ao longo de não sei quantos anos, permite, posso aduzir algumas observações que talvez tragam alguns *inputs* interessantes.

Em primeiro lugar, gostaria de dizer que considero a UPP um projeto extremamente importante, historicamente importante, independentemente de suas fragilidades, de suas precariedades, de seus problemas — problemas que, de resto, seriam inexoráveis em qualquer programa, ainda mais em um programa assim ousado, ambicioso, criativo. É natural que enfrente dificuldades e problemas de todos os tipos. E é uma alegria saber que Luciane está acompanhando, analisando, pesquisando junto com outros profissionais competentes, todo esse processo. É também gratificante saber que o Instituto Pereira Passos conduz um trabalho na área social, de coordenação, relevante e com olhos críticos. É importante que os movimentos sociais participem empenhados nas correções, nas críticas, para que haja algum aperfeiçoamento. Trata-se de uma obra aberta,

cheia de contradições, como seria inevitável, o que não impede, ao contrário, que consideremos as UPPs uma intervenção extremamente importante.

Acho que, de fato, só aqueles que ideologizam e politizam, no sentido menor, esse tema são insensíveis para a relevância histórica do projeto. E é muito triste ver essa politização predatória, sobretudo em um ambiente eleitoral, porque perdemos a oportunidade de uma discussão séria. Afinal, se há problemas, vamos identificá-los, reconhecê-los e, como já disse, enfrentá-los, mas partindo do pressuposto de que se trata de um avanço.

Vale registrar que a UPP, por ter se tornado tão importante no Brasil, não apenas no Rio de Janeiro, e também fora do Brasil, tem sido objeto de inúmeras pesquisas e entrevistas. Já há uma crescente bibliografia a respeito. Por outro lado, tem ocorrido uma interessante comunicação mediada entre pesquisadores e profissionais da área, porque os que fazem tese no exterior, no Brasil, fazem mestrado, doutorado, trabalho de fim de curso, querem alguma palavra dos especialistas e acabam produzindo, entre esses, uma interlocução indireta sempre muito acesa.

Parto sempre do seguinte ponto quando sou convocado a explicar o que é a UPP e por que considero o programa ou projeto importante e positivo: em primeiro lugar, a UPP significa o fim das incursões bélicas que produziam tragédias sucessivas — não significa o fim nessas práticas em todo estado, nem mesmo em toda a cidade, mas cessam as incursões, por definição, onde elas, as UPPs, existem, e esse é o ponto fundamental a ser destacado.

Quando se rejeita a UPP, a pergunta que eu faço é dupla: vamos manter esses territórios entregues à tirania de alguns criminosos armados que se impõem sobre as comunidades, e subtraem esses territórios e essas comunidades da vigência do Estado Democrático de Direito? Nós podemos aceitar, tolerar, conviver com isso? Isso continua ocorrendo infelizmente alhures, mas não mais onde há as UPPs. Vamos aceitar a continuidade das tiranias locais? Outra pergunta básica e complementar: vamos tolerar os massacres provocados pelas incursões policiais às comunidades e áreas pobres, tratadas como territórios inimigos? Massacres que já correspondem a uma espécie de genocídio em pequena, não tão pequena, escala? Vamos tolerar as incursões bélicas irresponsáveis nas quais morrem inocentes das comunidades, suspeitos, e inclusive policiais, sem qualquer resultado além das feridas que se aprofundam, preconceitos que se tornam mais agudos? Sim, porque no dia seguinte, ou imediatamente depois da invasão, há o refluxo, a retirada dos policiais, que deixam atrás de si um rastro de dor e morte, e efetuam, ao fim e ao cabo, uma ou outra prisão e algumas apreensões de armas e drogas.

Nós sabemos que, em função da gravidade do quadro das nossas polícias, parte das drogas e armas apreendidas é depois negociada, frequentemente com segmentos das facções criminosas. Esse fato recorrente e escandaloso nos remete ao centro, ao eixo de nosso problema no Rio de Janeiro, na área de segurança pública, tal como o vejo: a impossibilidade de contarmos integralmente com as instituições policiais como instrumentos a serviço da realização de suas finalidades constitucionais. Há grupos numerosos de policiais corruptos que são parte do problema, que são sócios do crime e que viabilizaram, inclusive, a reprodução em larga escala dessa dinâmica do tráfico que nós conhecemos. Não há dinâmica do tráfico, há dinâmica de uma associação, de uma parceria entre segmentos corruptos das polícias com grupos de traficantes, além das milícias que constituem um caso à parte e extraordinariamente grave. É exatamente esse núcleo que está sendo afetado, esse núcleo problemático está sendo afetado pelas UPPs. Nós não temos mais a onipotência arrogante e despótica do tráfico nas áreas em que as UPPs foram implantadas, não temos as incursões policiais bélicas, com todos os seus efeitos terríveis, e reduzimos também a interação, a articulação entre os segmentos policiais corruptos e os grupos criminosos. Isso, em si mesmo, constitui um passo fundamental, e a partir daí é que nós temos de trabalhar para analisar as dificuldades que surgiram, até porque agora a comunidade é um bairro que, como todos os bairros, enfrentam todas as dificuldades de segurança pública. Elas não são solucionadas pela UPP, mas nós temos uma mudança, uma transição, uma virtuosa ambição que se realiza, pelo menos esta é a ideia, esta é a intenção: as comunidades com UPP são beneficiárias de um serviço público 24 horas, a segurança, como Copacabana, Ipanema, Gávea. Não há invasões, incursões bélicas a Copacabana. Ao contrário, o estado provê um serviço 24 horas, bom ou mau, mas um serviço supostamente voltado para a garantia dos direitos, ou seja, para o respeito à legalidade e aos direitos humanos. Supostamente, idealmente. O fato ou a intenção nova a destacar é que os beneficiários, agora, não se reduzem àqueles universos sociais dos moradores dos bairros afluentes. Todos têm direito à provisão de segurança pública 24 horas, inclusive os bairros populares, as favelas, as comunidades. E esse direito começa a ser respeitado nas comunidades que contam com UPPs. Pelo menos em tese, é esse o papel da UPP. O princípio é simples, mas é absolutamente crucial, é absolutamente fundamental.

Resta saber se nós podemos oferecer um policiamento respeitoso da legalidade, constitucional, respeitoso da missão das polícias, às quais cumpre garantir a fruição dos direitos. Resta verificar se nós — se o estado — teremos condições de garantir de fato o respeito aos direitos humanos nessas comunidades, e al-

cançar esse objetivo equivale a um esforço permanente que, para se realizar na prática, vai envolver mudanças das instituições policiais, mudanças das respectivas culturais corporativas, como falava Luciane [Patrício], como dizia Pedro [Abramovay] etc.

Portanto, nós estamos agora diante de um grande desafio. De todo modo, darmos o primeiro passo significa o reconhecimento público de que as incursões não são solução, de que é desastrosa a chamada política de confronto adotada nos dois primeiros anos do primeiro mandato do governo Cabral e ainda em curso em várias áreas não beneficiadas por UPPs. Nós tivemos, entre 2003 e 2011, 9.231 mortes provocadas por ações policiais.

Os problemas, portanto, como se vê, persistem. Nosso problema não são as UPPs; nosso problema, como dizia Guaracy muito bem, é a limitação do número de UPPs, são as dificuldades que teremos para proporcionar esse tipo de solução a todas as áreas que necessitam da presença policial — sabendo-se que a presença policial correta, desejável, é aquela conforme à legalidade, que visa garantir o exercício cidadão dos direitos e a efetividade do Estado Democrático de Direito.

Portanto, posta a problemática nesses termos, acredito que as questões poderiam ser tratadas de uma maneira mais prudente, mais reflexiva, mais madura, mais construtiva, considerando e valorizando o grande salto que foi dado. Do ponto de vista histórico, acho que essa abordagem é relevante até pelos motivos que o Pedro salientou. Afinal, devemos compreender as circunstâncias, as situações, as intervenções, as estratégias de acordo com os contextos, os quais incluem elementos já crônicos, incluem um acúmulo de experiências com interpretações variadas, incluem, portanto, disputas a respeito do espólio do passado, a respeito do sentido da memória. Pois bem, quero disputar essa memória também como protagonista, não apenas como estudioso; e o testemunho do protagonista tem relevância, feitas as ressalvas todas com as quais abri esta rápida intervenção.

Houve ou tem havido no Rio de Janeiro aquilo que chamei “pêndulo político” e política de segurança pública “pendular” no livro *Meu Casaco de General* [Companhia das Letras], publicado em 2000, no qual relato minha experiência no governo — Pedro e Luci recorrem à mesma expressão¹¹. A história da segurança pública no estado do Rio de Janeiro era, e continua sendo, pendular,

11 Pedro Abramovay e Fabiana Luci de Oliveira produziram artigo ao qual o professor se refere, no qual descrevem o pêndulo que foram as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. Para mais informações veja OLIVEIRA, Fabiana Luci de; ABRAMOVAY, Pedro. As UPPs e o longo caminho para a cidadania nas favelas do Rio de Janeiro *In*: Oliveira, Fabiana Luci. UPPs, direitos e Justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

o que significou, a meu juízo — essa foi a interpretação que ofereci no livro de 2000 —, um retraimento das corporações que se voltaram mais para si mesmas, se tornaram mais defensivas, menos porosas, menos permeáveis à interlocução, ao debate com a sociedade, ou à consideração, à contemplação de hipóteses alternativas àquelas que faziam parte da sua tradição. Esse é um efeito muito negativo da oscilação pendular, porque o corporativismo que sempre está presente, que sempre esteve presente em nossa estrutura institucional, tende a se enrijecer ainda mais. Ao longo dos anos, tenho salientado que a arquitetura institucional da segurança pública, na qual se inclui o modelo policial, arquitetura que herdamos da ditadura, não foi tangida, não foi alcançada pelos benefícios da transição democrática, sendo que um dos sintomas de suas várias deficiências organizacionais é o corporativismo refratário a controles externos, à cooperação interinstitucional e ao diálogo franco com a sociedade, em particular os pobres e os negros, vítimas constantes do crivo seletivo, ao qual as polícias costumam submeter suas interpretações das leis e sua aplicação das leis. Nós herdamos um aparato, uma estrutura organizacional que também é refratária às inovações, aos avanços necessários para lidar com a complexificação de uma sociedade que se democratiza. As instituições policiais brasileiras trazem consigo deficiências que lhes são intrínsecas, independentemente da qualidade de seus profissionais. De toda maneira, o corporativismo, a cultura tradicional, a tendência a fechar-se em si mesma são hipertrofiados por efeito do pêndulo político. Ocorre, então, um fechamento maior do que o que seria de se esperar, mais forte do que seria usual. O saudoso coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, a cuja memória meu livro *Meu Casaco de General* foi dedicado, que cumpriu uma função muito importante como inspirador e como realizador, colocou em prática algumas ideias transgressoras, na época, em ruptura clara com as tradições corporativas militares autoritárias. Essas tradições faziam parte, inclusive, de uma história lamentável que a ditadura não inventou, apenas intensificou. Coronel Cerqueira trazia consigo, em sua trajetória, essa disposição reformadora. Ele pôde, entretanto, fazer pouco, porque os governos Brizola, que tiveram tantos méritos em algumas áreas, inclusive na segurança, até mesmo por nomeá-lo comandante geral da PM, não lhe deram as condições necessárias para fazer o que precisava ser feito. Coronel Cerqueira enfrentava todo tipo de adversidade, inclusive algumas dificuldades que decorriam das limitações dos próprios governos Brizola. Entre os méritos de Brizola, que procuro sempre enfatizar para evitar interpretações unilaterais e simplificadoras, devemos destacar a interrupção do violento processo cotidiano de violações dos direitos humanos e a ilegalidade da chamada política do pé na porta. Brizola e seus parceiros governamentais cumpriram

um papel histórico do ponto de vista dos direitos humanos no Brasil, no Rio de Janeiro. Contudo, e este é o outro lado da moeda, foram incapazes de prover alternativas construtivas para a segurança pública. Substituíram a violação dos direitos pela omissão, pelo absentéismo, e isso gerou uma série de dificuldades entre as quais o imobilismo a que foi condenada a própria liderança do coronel Cerqueira, a despeito de seus esforços incansáveis. Tive a oportunidade e o privilégio de atuar como uma espécie de seu assessor durante algum tempo e, em seu gabinete, assisti à sua perplexidade, indignação, revolta e à sua impotência ante uma polícia herdada da ditadura e ingovernável. Ele não contava com todo o apoio de que precisava; esse apoio exigia uma política de segurança pública que não havia, uma política sistêmica, articulada, disposta a promover reformas que lhe confiassem instrumentos de gestão com autoridade suficiente em um contexto muito diverso. Não se trata apenas de recursos financeiros; não havia de fato, naquele contexto político e cultural, essa compreensão. Esse fato tem a ver com a história da esquerda brasileira, com a incapacidade da esquerda de compreender a complexidade e a especificidade da segurança pública, e os desafios particulares que ela representava, que ela experimentava. Coronel Cerqueira não conseguiu avançar, ainda que tenha criado a escola de policiamento comunitário na Ilha do Governador, começado experiências na Urca, em Copacabana, Laranjeiras, Botafogo. Em Copacabana havia um projeto muito interessante do qual participamos — sobretudo, participaram Leonarda Musumeci e Jaqueline Muniz, em 1994. Tudo o que vinha sendo gestado e prometia frutificar, infelizmente, acabou sendo interceptado, interrompido, pendularmente, pela eleição do governador Marcelo Alencar, que trouxe o general Cerqueira, cujo sobrenome é o mesmo, mas cujas ideias eram absolutamente inversas, contrárias. Tratava-se de militar que participara da repressão empreendida pela ditadura. Esse foi o homem que mais tarde inventaria a famigerada “premiação faroeste”. Foi esse o homem que defendeu a política de confronto, a qual tantas vezes mais tarde apareceria, inclusive nos primeiros anos do governo Cabral, como novidade no estado do Rio de Janeiro. A política de confronto — sempre que, pendularmente, reaplicada — produziu resultados gravíssimos: a perda de controle sobre as polícias e a degradação das instituições. A degradação decorreu, sobretudo, da orientação contrária à legalidade democrática constitucional.

Qual foi a segunda experiência relevante, depois dos esforços do coronel Cerqueira, da qual nós não falamos? Foi a iniciativa da Polícia Civil em Acari, graças às convicções democráticas e à liderança, à criatividade transgressora do delegado Hélio Luz, que foi chefe da Polícia Civil durante um ano e meio. Ele relata a experiência em seu livro, *Um Xerife de Esquerda*, e mostra como, apesar

de virtuoso, o projeto que implementou era absolutamente contrário à estrutura organizacional da segurança pública e às determinações do artigo 144 da Constituição. Polícia Civil não pode fazer trabalho ostensivo, não ocupa, não pode realizar esse tipo de ação. No entanto, por circunstâncias diversas, dada a desorganização que vigorava à época, ele acabou induzindo seu grupo a permanecer, depois de um confronto, na comunidade de Acari. Isso gerou laços com a comunidade e muitos policiais que participaram daquela experiência o têm até hoje como momento iluminado e iluminador. Ali, eles perceberam outras possibilidades de estabelecimento de relação entre o policial e a comunidade, e daí resultaram consequências positivas e inesperadas, efeitos inspiradores, mostrando que é possível, sim, atuar na comunidade com respeito às orientações legais e aos direitos humanos, estabelecendo contatos com a comunidade de uma maneira muito construtiva e até emocionalmente gratificante. Isso foi feito pela Polícia Civil em 1996.

Quando eu e minha equipe assumimos a subsecretaria de segurança em janeiro de 1999, iniciamos a execução de uma política de reformas que acabou ficando conhecida pelas delegacias legais; as áreas integradas de segurança; o programa de defesa das mulheres contra a violência doméstica, que a Barbara Musumeci Mourão conduziu; o centro de referência contra a homofobia e o racismo, que Silvia Ramos coordenou; a ouvidoria, que Julita Lemgruber comandou; o ISP (Instituto de Segurança Pública); a campanha pelo desarmamento; enfim, um conjunto de inovações que iniciamos, muitas das quais estão aí como uma herança dessas intervenções. Isso tudo acabou fazendo com que se esquecesse aquilo que foi o objeto de nosso maior investimento: o “Mutirão pela Paz” e depois o “Batalhão Comunitário”, projetos que estão descritos no livro, *Meu Casaco de General*, de forma muito didática.

Cito suas breves passagens: “Em outras palavras, o que se deseja é expandir para as favelas o modelo de segurança que beneficia os bairros nobres” (p. 287). Mais adiante: “A partir dessas considerações preliminares, propusemo-nos a elaborar um plano ambicioso mas viável de **ocupação total, permanente, interativa** e também **socialmente orientada** das principais comunidades e favelas da região metropolitana do Rio de Janeiro...” (idem —grifos no original).

Nós, ao longo de três, quatro meses, obtivemos da mídia a mesma recepção que as UPPs obtiveram. Tenho as manchetes, os jornais até hoje guardados: “Paz no Santa Marta” etc... Até o circuito das favelas que se beneficiaram, inicialmente, foi o mesmo adotado pelo programa das UPPs. Nós sabíamos que precisávamos do apoio político da classe média para alavancar um projeto ousado, que pudesse conquistar, sobretudo, a polícia e o governo, para que avançássemos,

e por isso tínhamos de ter visibilidade. As intervenções tão bem-sucedidas começaram em Laranjeiras, no Pereirão, foram para o Santa Marta, foram para o Borel, seguindo exatamente a rota que se desenha quando se busca apoio político. Fizemos esse caminho e o resultado foi óbvio: fim dos homicídios dolosos e das incursões bélicas; fim do controle armado de territórios e comunidades por parte de traficantes; redução do comércio de armas e de articulações corruptas; afirmação plena da vigência do Estado Democrático de Direito; aposta em metodologias novas de abordagem policial, orientadas pelo modelo do policiamento comunitário ou de proximidade, ou voltado para a resolução de problemas. A intenção era prevenir a violência, priorizar a proteção da vida. Não tínhamos a ilusão de que venceríamos a dinâmica econômica do tráfico de drogas, que existe em todo o mundo democrático. A questão eram as armas. Este era o foco. Impedir a tirania armada e o controle despótico por parte de traficantes. Nosso objetivo era reconquistar o território, preservar a vida e oferecer condições para que os serviços sociais e as políticas públicas se realizassem. Por que os “Mutirões pela Paz” foram interrompidos pelo governo? E por que, felizmente, agora as UPPs podem ter um futuro que nós não pudemos dar aos “Mutirões pela Paz”? Nós não pudemos sequer institucionalizar os “Mutirões pela Paz” ou os “Batalhões Comunitários”, porque, à época, a vice-governadora Benedita da Silva, que era, segundo o governador Antonio Garotinho, a responsável pela área social, me procurou para que nós fizéssemos o trabalho dos “Mutirões pela Paz” juntos. Afinal, o programa dizia respeito às ações sociais, não apenas ao trabalho de polícia. Ela passou a me acompanhar nas visitas diárias às comunidades. Como eu tinha bastante visibilidade, em função da relevância e da originalidade do projeto, eu e, desde que passou a acompanhar os “Mutirões”, a vice-governadora ocupamos grande espaço na mídia diária. O governador percebeu que a vice-governadora Benedita, já célebre nas áreas mais pobres, vinha se tornando um personagem onipresente, o que começava a torná-la liderança capaz de ombrear-se com o próprio governador. Ela se tornava uma protagonista tão importante que o governador viu-se instado a interromper o processo. Ele me chamou ao palácio em maio, isso também está relatado no livro *Meu Casaco de General*, e disse: “Olha, Luiz Eduardo, parabéns, trabalho maravilhoso, o sucesso do ‘Mutirão pela Paz’, em várias favelas, é notável. A redução da criminalidade já é evidente. O reconhecimento público e da mídia cresce a cada dia. Portanto, vamos qualificar, vamos dotar esse projeto de outra escala. Ele merece tornar-se um dos grandes projetos de governo para depois tornar-se política de Estado. Mas para que isso possa acontecer, temos de interromper sua execução. Vamos reorganizá-lo e mudar o nome”. Tudo bem, claro, eu disse, mutirão é palavra voluntarista. O

governador completou: “Pois é, vamos mudar o nome para ‘Vida Nova’”. Tudo bem, inspiração bíblica, vá lá, Vida Nova, está bem. E assim o governador interrompeu a extraordinária experiência do “Mutirão pela Paz”. O programa Vida Nova não contemplou a área de segurança pública e se tornou um projeto de tipo tradicional, fisiológico. O fato é que ele logrou deslocar a vice-governadora do lugar de protagonista no diálogo cotidiano com as comunidades, dando ao governador a possibilidade de reeleição, ao preço de sacrificar inteiramente o projeto anterior. Eu e a equipe saímos do governo em março de 2000, e o que aconteceu? Uma explosão de violência e confrontos entre policiais e traficantes, sobretudo nas favelas.

Ao longo de 1999, conseguimos com muita luta, com uma luta constante, dia e noite, reduzir os autos de resistência, isto é, as mortes provocadas por ação policial. Tivemos no ano em que estivemos no governo o número mais baixo dos últimos vinte anos, porque a defesa dos direitos humanos tem impacto direto, quando conduzida com liderança política. No dia seguinte à minha exoneração, que ocorreu em 19 de março de 2000, uma grande foto ocupava metade da capa do *Jornal do Brasil* — não sei se alguém aqui tem idade suficiente para lembrar-se disso — mostrando a comemoração da minha queda por dezenas de policiais, diante do prédio da chefia da polícia civil, como se fosse uma vitória na copa do mundo. Na manchete, a declaração do chefe da Polícia Civil, nomeado contra minha vontade, o que, aliás, deu origem à crise cujo desfecho foi minha saída: “Finalmente, estamos livres para agir. Esse sujeito só falava em direitos humanos e impedia o trabalho da polícia. Agora, vamos agir”.

Começaram a agir. Foi uma explosão de violência. O círculo vicioso não parou mais: ônibus queimados; os números dos homicídios e dos autos-de-resistência dispararam. Até que o governador chamou o comandante geral, que já era outro, e lhe disse que era preciso voltar àquela história do “Mutirão pela Paz” com outro nome, de outra maneira, de um modo mais limitado para não gerar desgastes dentro da corporação, que rejeitava iniciativas daquele tipo, contrárias aos velhos métodos e hábitos belicistas. O comandante chamou o coronel Antonio Carlos Carballo Blanco, extraordinário oficial, que integrara nossa equipe. Trata-se de um profissional admirável, que trabalhara com o coronel Cerqueira. O comandante geral determinou que Carballo cingisse sua ação às comunidades de Pavão Pavãozinho e Cantagalo, porque tinham visibilidade na zona sul e estavam submetidas à intensa violência, fora de controle. Carballo criou o GPAE, grupamento de policiamento em áreas especiais. Quando implantou o GPAE, recebeu 130 policiais, aproximadamente, muitos deles es-

colhidos entre os que haviam sido punidos nos batalhões de origem. Ou seja, armaram-lhe uma arapuca para demonstrar que policiamento comunitário em favela não dá certo. Mas Carballo não hesitou. Na primeira falta grave, prendeu e excluiu da unidade; 70% foram afastados em poucos meses. Como disse Luciane, não foi por acaso. Isso mostra que a maioria dos oficiais da PM, ou talvez devesse dizer, os grupos politicamente mais fortes, não apoiavam o GPAE, a ideia do GPAE, como sempre foram contrários ao coronel Cerqueira. Claro que há muitos oficiais e praças, e talvez cada vez em maior número, favoráveis à adoção de perspectivas críticas e metodologias comprometidas com a legalidade constitucional e com os direitos humanos.

Esses profissionais democratas participaram de todo esse processo, tornando viável o que houve de virtuoso no trabalho policial. Ou não teria havido avanços. Contudo, eles são minoritários, lutam ainda contra a hegemonia dos setores mais conservadores e corporativistas. Tanto é verdade que a UPP só pôde emergir graças à intervenção de alguns empresários influentes e com visão ampla. O projeto não nasceu nas polícias. Quando se escrever a história da UPP, é preciso contar tudo isso. Primeiro, houve a escola de policiamento comunitário e as ideias do coronel Cerqueira; depois, a experiência de Acari com o impacto interno e externo que gerou; mais adiante, os “Mutirões pela Paz”, no contexto de uma política ambiciosa e sistêmica de reformas com resultados tangíveis; a seguir, o êxito inegável do GPAE, que zerou os homicídios nas duas comunidades de Copacabana, por dois anos, até que a resistência da corporação esvaziou o programa; mais tarde, ante o fracasso da pretensamente nova política de confronto que o governo Cabral emulava, alguns empresários do Rio de Janeiro — alimentados por um competente *think thank*, criado para pensar o estado do Rio — sugeriram ao governador a retomada do modelo que sempre dera certo e jamais obtivera o indispensável apoio político e consequente suporte institucional: substituir as incursões bélicas eventuais pela permanência da PM, provendo às comunidades o serviço público de segurança, 24 horas, como nos bairros nobres. Estar-se-ia, assim, desalojando o domínio do tráfico e integrando essas áreas ao conjunto das cidades, beneficiando-as com a plena vigência do Estado Democrático de Direito. E, assim, veio à tona o projeto da UPP, graças à coincidência entre essa proposta e as avaliações e prospecções que grassavam no interior da secretaria de segurança, e graças às qualidades profissionais e pessoais do secretário Beltrame, que o credenciaram a liderar iniciativas ousadas na contramão do mofado corporativismo. O governador também teve o mérito de abraçar o programa, compreendendo seu valor, dando-lhe o suporte indispensável — exatamente o que nos faltara em 1999.

Se não fosse isso, o Rio de Janeiro não estaria trilhando um caminho promissor. Claro que se trata de um caminho difícil, porque, pela esquerda, o sectarismo ideologiza a análise da realidade e é incapaz de compreender os avanços, confundindo as dificuldades com defeitos de origem, como se as deficiências conjunturais fizessem parte do DNA do projeto. De outro lado, aos setores policiais que ainda resistem a esse avanço, unem-se os porta-vozes da direita, sedentos de guerra, para os quais as UPPs não passariam de teatro demagógico, cuja finalidade seria limpar a imagem internacional da cidade e agradar liberais e humanistas.

Entretanto, não é demais insistir: se não combinarmos as UPPs com mudanças profundas nas polícias, com sua verdadeira refundação, o programa não se converterá em política pública, ou seja, não alcançará escala rumo à universalização, nem será sustentável. E caso não se torne política pública, o futuro das UPPs estará em risco. Além disso, lembremo-nos, e aqui faço eco ao secretário Beltrame, que a presença do Estado nas comunidades não pode se resumir às polícias. É urgente implementar nas comunidades políticas públicas intersetoriais, nas mais diversas áreas, da educação à saúde, da infraestrutura à cultura. Esse é o dever do estado. Só assim a violação aos direitos receberá plena resposta e as desigualdades serão reduzidas de forma consistente.

Quando o estado reduz sua presença à permanência local de policiais, surge uma tensão que desgasta a legitimidade das instituições públicas e aprofunda conflitos sociais. É o que vem acontecendo, hoje, provocando o segundo maior obstáculo ao sucesso das UPPs, a meu ver, logo depois do que se poderia denominar “questão policial”: a hipertrofia da intervenção policial, derivada da demanda comunitária por resolução de conflitos, ante a carência de instrumentos institucionais apropriados e de ambiente normativo consolidado, assimilado e metabolizado pela cultura cidadã. A polícia tem se convertido em Leviatã, nas áreas sob autoridade de UPPs, não por vontade própria, mas pela inflação de responsabilidades produzida por dinâmicas locais bastante específicas e complexas, face à ausência de outros órgãos do estado.

É como leio essa história, e é como a recordo como agente diretamente envolvido. Obrigado a vocês pela atenção.

José Marcelo Zacchi: Bom, meio-dia e meia, estamos no nosso limite, acabamos de deliberar, não vai ter tempo para o debate e perguntas antes do almoço, mas temos a tarde para isso. Eu queria só, além de agradecer, saudar o Luís Eduardo e todos na mesa, e todos que estiveram aqui, fazer um comentário ao pessoal que levanta a bola para a discussão da tarde.

Nessa mesa falamos de pêndulo e tivemos toda essa retrospectiva histórica, dessa história do pêndulo, da trajetória sinuosa da construção de segurança pública no Rio de Janeiro, que nos traz onde estamos hoje. E eu acho que na essência, se pudesse sintetizar isso, durante muito tempo nós tivemos esse impasse que Luís Eduardo descreveu aqui, entre uma perspectiva da polícia no confronto da ilegalidade e que tinha na sua visão a ideia de que policiamento em favela é controlar as favelas, é proteger a cidade das favelas, e de outro lado, uma perspectiva progressista, que de certo modo quer regular a polícia para quem precisa; polícia é necessariamente um braço violento, é necessariamente arbitrária, nós não precisamos de polícia, nós precisamos de políticas sociais e, portanto, a perspectiva da segurança não se coloca. Eu conheci o Luís Eduardo ponderando e argumentando para setores conservadores que aquela abordagem era fadada ao fracasso, além de insensível e de absolutamente alheia ao sentido de solidariedade, de coletividade que a gente tinha de ter, e de outro lado, ponderando os setores progressistas que sim, segurança pública trata de garantia de direitos no contexto democrático; que sim, polícia democrática é uma coisa possível e imprescindível para isso; e que sim, no contexto do Rio de Janeiro com fronteiras armadas, sem isso não se avança ou se avança muito pouco na agenda social e econômica. A gente tinha esse impasse, porque eu acho que o que acontece fundamentalmente, que a fala de todos nós aqui traz, é que, independentemente de limitações, esse impasse em alguma medida foi superado hoje, não na agenda de governo, mas na agenda social, da coletividade do Rio de Janeiro. Quer dizer, a posição de que sim, segurança é importante; garantia de direitos, uma polícia democrática, são importantes para isso; que sim, uma abordagem como a das UPPs é mais eficaz para isso do que a abordagem de confronto; que se trata de estender um serviço público para áreas que não contavam com ele, e estender direitos e acesso aos serviços e não de proteger a cidade da ameaça que essas áreas supostamente representariam. Tudo isso hoje é o pensamento, é o discurso hegemônico do Rio de Janeiro; eu acho que isso ampara os avanços que a gente vem conseguindo alcançar. Eu estou dizendo isso por duas razões. A primeira, porque todos nós aqui destacamos isso, quer dizer, é evidente que a liderança do governador Sérgio Cabral e do secretário Beltrame, e todos os que estão na equipe em particular, são fundamentais para que isso possa acontecer, para que a ambição e a realização prática que as UPPs têm aconteçam. Mas eu diria que nós temos mais do que uma circunstância de um governo, nós temos de fato um acordo e um amadurecimento, um acúmulo democrático de vinte anos ou mais que se materializa no Rio de Janeiro, e eu acho isso fundamental porque significa que a nossa perspectiva de longo

prazo talvez seja mais positiva para avançar nos desafios do que algo datado, circunscrito, uma liderança em particular. E a segunda coisa que eu acho, que levanta a bola para a tarde, é que se alcançarmos esse consenso na segurança, a minha percepção é que nos passos seguintes teremos que decidir que destino queremos para as áreas na perspectiva da política urbana, se vamos regularizar, se vamos ter regulação fundiária urbanística, para que em vinte anos nós possamos visualizar um Rio de Janeiro no qual um bom mercado contará a história. Nós regularizamos tudo e deixamos que a dinâmica de mercado se coloque sem mais considerações, ou nós visualizamos um Rio de Janeiro em que essa diversidade constitutiva da sua zona central pode ser um valor e um ativo da cidade, ainda que gerado por um percurso absolutamente tortuoso na sua história, quer dizer, a partir de todas as mazelas do histórico de exclusão e apartação urbana do Rio de Janeiro e que levaram ao surgimento das favelas no seu núcleo central. Apesar desta origem perversa e não planejada, isso também gera uma sociedade, uma cidade que tem no seu núcleo central uma diversidade que é rara, porque é rica, e que tem na expressão cultural e na existência do Rio de Janeiro uma riqueza muito clara. Isso é uma visão que responde a pergunta que eu acho que está colocada para o debate subsequente. Essa é a minha visão, eu acho que defender essa pluralidade será fundamental. Mas eu não acho que esse é um debate sobre o qual nós temos no Rio de Janeiro hoje o mesmo consenso que temos, talvez, no debate dos impasses superados na área de segurança pública. Que visão, que destino, nós queremos para essas áreas daqui a dez, vinte anos? E que instrumento de política pública deve ser mobilizado para isso? Certamente é um debate em aberto, político, presente na cidade do Rio de Janeiro, um debate que, se tudo caminhar bem, como eu acho que pode caminhar, será decisivo e central nos próximos anos na cidade, e o que vamos fazer aqui à tarde, tanto em relação à pauta da regularização quanto à pauta do acesso à Justiça, da expansão do Estado Democrático de Direito para além da polícia, é buscar avançar nesse debate. Eu queria fechar saudando, portanto, não só o balanço que a gente fez de manhã, mas também, e principalmente, o que a tarde pode trazer. Eu acho que o debate proposto aqui hoje é um debate que podemos ainda qualificar amplamente na cidade, e portanto seguimos com ele durante a tarde. Obrigado e parabéns de novo ao Pedro, à Luci, à Fundação.

SEGUNDO PAINEL: EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – DESAFIOS E POSSIBILIDADES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

LETÍCIA OSÓRIO (FUNDAÇÃO FORD)

Boa tarde, nós vamos dar início a esse painel sobre experiências de regularização fundiária urbana, desafios e possibilidades jurídico-institucionais; eu apresento os palestrantes: Laura Rico Gutiérrez de Pinheres, que é advogada da universidade de Los Andes, da Colômbia Bogotá; Alex Magalhães, advogado, professor da universidade Federal do Rio de Janeiro, do Instituto de Planejamento Urbano e Regional; e o doutor Vitor Chaves, advogado aqui da Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro. O Vitor vai apresentar o trabalho “Desafio aos direitos à moradia da comunidade do Canta Galo e do Vidigal”; Alex vai apresentar o trabalho sobre política de regularização e o problema dos instrumentos jurídicos escolhidos para a titulação de beneficiários; a Laura vai apresentar o trabalho sobre expansão de Bogotá: políticas que legalizam a exclusão; e o professor Edésio Fernandes, jurista urbanista e consultor de diversas universidades e órgãos públicos, ex-diretor de assuntos fundiários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, vai ser o comentador deste painel. Então eu vou ser rígida no tempo para garantir o debate final, já que a gente não teve debate no primeiro painel. Vou passar a palavra para o Alex.

ALEX F. MAGALHÃES (IPPUR-UFRJ)

“Políticas de regularização e o problema dos instrumentos jurídicos escolhidos para a titulação dos beneficiários.”

Boa tarde a todos. Eu queria, em primeiro lugar, agradecer o convite da Fundação Getulio Vargas para estar aqui hoje, e acrescentaria que o convite foi uma surpresa muito agradável, engrandecida pela presença dos colegas aqui na mesa: Edésio e a Letícia, que já são colegas há algum tempo, e o Vitor e a Laura, que tenho o prazer de conhecer hoje. Quero, também, pedir desculpas

pelo atraso, pela correria para chegar aqui, pois hoje nós, na UFRJ¹², estamos realizando a nossa “Jornada Anual de Iniciação Científica”, quando todos os estudantes de graduação, em especial aqueles que estão envolvidos em trabalhos de pesquisa, são convidados — e até intimados! — pela Universidade a fazerem apresentações sobre os seus achados, suas conclusões, seus aprendizados, e, junto com eles, os mestres também são convidados e intimados a observarem, coordenarem as apresentações e fazerem as devidas avaliações. Então eu vim de lá para cá e, ao final desta sessão, pedirei licença para sair correndo de volta pra lá; a sorte que é aqui no campus da Praia Vermelha! É realmente uma pena não poder acompanhar as outras mesas que, enfim, o seminário é interessantíssimo, e eu, lamentavelmente, vou ter de reduzir minha participação no seminário a esta mesa aqui.

Bem, então sem maiores delongas — já que o tempo é curto e nós, como eu brincava aqui com a Letícia, “pagaremos” pelo atraso da parte da manhã —, quando respondi ao convite eu propus este título para a minha fala: “Políticas de regularização e o problema dos instrumentos jurídicos escolhidos para a titulação dos beneficiários”, e fiz aqui uns poucos slides, não muitos, apenas para orientar um pouquinho e para a plateia poder ter uma visualização de alguns pontos específicos. Eu falo nesse título, em primeiro lugar, em políticas de regularização, então vou partir daí.

Esse título, evidentemente, demanda algumas pontuações. Então, primeiramente, eu quis me restringir à regularização fundiária. Uma nota que acho importante ser feita sempre: dentro do campo mais amplo da política de regularização, nós temos diversas espécies delas — política de regularização fundiária, urbanística, fiscal, de negócios, de empresas comerciais etc. Então, eu entendo regularização como um campo, um espectro amplo de políticas, que envolve medidas diferenciadas que cada uma delas demanda; cada uma comportaria uma fala, uma discussão específica, um seminário específico, talvez. De outro lado, a discussão sobre regularização não se reduz a uma discussão sobre a titulação, conforme a gente pode ver em alguns trabalhos, em algumas abordagens; quer dizer, esse reducionismo aparece também em várias experiências concretas, em projetos, e no que o projeto se propõe a fazer concretamente, que muitas vezes é meramente dar um título sobre a terra para aquele que a ocupa, sem pensar no conjunto de medidas que devem estar agregadas a este. Nesse ponto, o Estatuto da Cidade foi bastante feliz, por exemplo, quando fala de regularização fundiária. Embora não fale da regularização de uma maneira mais ampla, mais abrangente, de qualquer maneira o Estatuto associa, necessariamente, a re-

12 Universidade Federal do Rio de Janeiro.

gularização às medidas de urbanização, de modo a sinalizar que uma não pode caminhar sem a outra, e podemos até extrapolar para várias outras medidas que não podem caminhar isoladamente da regularização, e vice-versa.

De outro lado, outra pontuação inicial que eu faria é que tenho alguns incômodos também com o termo “regularização”. Óbvio que não podemos brigar tanto assim com as tradições consolidadas; esse termo já é consagrado pelo uso desde a década de 1980, pelo menos no caso brasileiro. Porém, a despeito disso, é importante que a gente perceba que nem tudo aquilo que se deseja regularizar, nem tudo aquilo que está ao alcance das medidas de regularização constitui, necessariamente, fatalmente, “situações irregulares”. Ou seja, quando se vai fazer um trabalho em favelas, por exemplo, um dos campos privilegiados dos programas de regularização, nem tudo que lá se encontra é rigorosamente irregular, do ponto de vista fundiário e urbanístico. Você encontra várias situações que têm até algum grau avançado de regularidade, encontra empresas formalizadas, encontra propriedades escrituradas; então, não se pode olhar para os assentamentos chamados de “irregulares” como um cipal de irregularidades e ponto final. A visão, de fato, tem de ser um pouco mais abrangente. Eu lembro aqui de uma colocação feita há muito tempo pela Sonia Rabello de Castro, uma jurista-urbanista e grande colega nossa, que lembrava o seguinte: a posse não é uma situação jurídica irregular; a posse é uma instituição ancilar, milenar, nos ordenamentos jurídicos ocidentais — os ordenamentos orientais eu não conheço muito bem, não tenho condição de entrar nessa seara —, mas é uma instituição milenar, indiscutivelmente. Então, na correta visão da professora Sonia, seria um contrassenso em si, uma contradição nos próprios termos, falar-se em “regularizar posses”, regularizar aquilo que o próprio Código Civil brasileiro não trata como irregular, não trata sob o prisma da irregularidade ou da ilegalidade. Isso, de fato, vem ao encontro de alguma coisa que eu encontrei nas pesquisas de campo que já fiz sobre essa temática da situação jurídica das favelas. De fato, você consegue encontrar ali situações contratuais que são rigorosamente regulares. Foi até um desafio que eu já fiz a muitos alunos meus: peguem, analisem, leiam esses contratos que a gente encontra nas favelas; por exemplo, os contratos de venda de imóveis, que em uma das favelas em que eu realizei minhas pesquisas de campo eles denominavam “Termo de Transferência de Benfeitoria”, utilizando-se, como se pode perceber, de categorias que figuram na legislação brasileira — algumas delas se popularizaram bastante. Eu até esqueci de colocar um exemplo deles aqui nos slides, mas poderia ter colocado e os senhores poderiam verificar que são contratos que, pelo menos na sua letra, atendem aos requisitos que a legislação exige para validade de um contrato,

para a validade da venda de um bem. Aqueles requisitos que os manuais de Direito Civil pedem — como agente capaz, objeto lícito, forma exigida em lei; coisa, preço e consentimento —, lá estão em muitos desses contratos. Então, de fato, não se pode olhar para essas situações do prisma da irregularidade. Ao contrário. Eu até me lembro aqui, me lembrei preparando esta fala, da famosa colocação do Vinícius de Moraes, em um de seus mais brilhantes poemas que é *Operário em construção*, de 1956, quando o operário, reagindo ao patrão que o assedia oferecendo todo tipo de vantagem material para comprá-lo, diz: “Não, não podes dar-me o que é meu, não podes querer me dar aquilo que eu próprio fiz, que saiu das minhas mãos, que saiu do meu trabalho”. Então, muitas vezes, eu tenho essa sensação de que as políticas de regularização podem pecar por procurarem dar aquilo que as pessoas já têm; acho que é um cuidado que precisamos ter. Preferiria então, acho mais adequado falarmos, por exemplo, em “estabilização da posse”, ou mesmo da “segurança da posse” que é uma expressão mais utilizada. E aqui eu aproveito essas considerações iniciais para avançar um pouco nessa minha compreensão, de como é que eu estou entendendo o que se costuma chamar de regularização, ou, em termos mais adequados, segurança da posse ou estabilização da posse.

Até que esta palestra foi bastante oportuna, pois me permitiu fazer um esforço de síntese de coisas que eu considero importantes agregar nesse conceito.

Assim, eu conceituaria a regularização como um conjunto de medidas, tomadas diretamente pelo Estado, ou realizadas sob a sua coordenação — já que podem, também, ser executadas por determinados organismos da chamada sociedade civil; mas é, a meu ver, imprescindível a presença do Estado, como ente coordenador dessas medidas —, que visam prevenir os moradores de determinados assentamentos humanos, escolhidos como objeto de intervenção do Estado em função das demandas habitacionais que apresentem, de virem a sofrer deslocamentos forçados, seja pela via de “decisões judiciais” ações petitorias, possessórias, de despejo etc., seja pela via de “medidas administrativas arbitrárias”, seja pela via da “violência privada”, seja pelas “forças do mercado”. Ou seja, nós temos diversos exemplos de autoexecutoriedade de decisões administrativas que não dão adequada oportunidade para o contraditório, para ampla defesa, por parte das pessoas que suportarão essas medidas. Nós temos diversos exemplos recentes, de desapropriações feitas a propósito da preparação da cidade do Rio de Janeiro, e de outras cidades, para receber os grandes eventos internacionais; desapropriações estas que eu colocaria entre aspas sem nenhum exagero, porque são processos que ferem, frontalmente, a nossa legislação de desapropriação, além das legislações civil e urbanística. Nós temos, ainda, as

ameaças que vêm por meio da violência privada, pela ação de redes criminosas, milícias, tráfico de drogas etc. Temos, por fim, as ameaças que vêm pelas forças de mercado: nós temos um fenômeno não menos importante, relevante, preocupante, isto é, os processos de “expulsão branca”, da chamada “gentrificação”¹³, de elitização de áreas populares, que são também processos para os quais as políticas de regularização precisam estar muito atentas e precisam dispor medidas adequadas de modo a fazer face a esse conjunto de ameaças, a fim de que elas sejam superadas, ou, ao menos, minimizadas num nível bastante significativo.

Nesse meu conceito de regularização eu trabalho, também, com a noção de “demandas habitacionais”, que é uma noção importante, que está sendo trabalhada por vários órgãos públicos, com destaque para a Fundação João Pinheiro, que é muito mais consistente que a tradicional noção de “déficit habitacional”. Parece-me que a regularização contém um link com esse conceito; a meu ver, esse é o “dever de casa” da política de regularização, isto é, esse é primeiro passo, o primeiro objetivo do qual ela precisa dar conta.

Observem que, no conceito de regularização que eu expus, procurei arrolar quatro categorias de ameaças à segurança da posse, que são as ameaças que eu considero as mais importantes. Então, pegando, a título de exercício, o caso aqui das ameaças pelas chamadas “forças de mercado”, eu perguntaria se, de fato, pode uma política de regularização contemporânea ignorar processos, como o que vem acontecendo hoje na cidade do Rio Janeiro e em algumas outras cidades brasileiras, processo de extrema — senão anormal, para alguns! — valorização imobiliária. Algumas pessoas discutem, inclusive, se temos ou não uma bolha imobiliária “à brasileira” em formação. São processos que não excluem, em absoluto, as áreas eleitas para regularização; ao contrário, as áreas de regularização são também *locus* em que há uma intensa valorização e uma intensa pressão imobiliária. Esse fenômeno pode ser naturalizado, poder ser visto como uma regra do jogo “é assim mesmo”, ou, ao contrário, pode se entender que há algo a se fazer, que há alguma política necessária a ser estabelecida para esse tipo de situação. À luz do Estatuto da Cidade e de toda a normativa nacional e internacional sobre a questão urbana, e em especial sobre regularização de assentamentos de baixa renda, eu não teria nenhuma dúvida em afirmar que a atual ordem jurídico-urbanística exige dos gestores a tomada desta última perspectiva, até porque fornece diversos instrumentos nesse sentido. Sobre essa questão, aliás, entre várias vozes importantes, eu citaria outro grande jurista-urbanista e colega nosso, Álvaro Pessoa, ativo participante da lista de debates virtuais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), que em vários

13 Um aportuguesamento do conceito de *gentrification*, oriundo da literatura anglo-americana.

momentos tem nos alertado para o problema que ele define como “a centrifugação dos pobres das áreas mais valorizadas da cidade”. Já há vários depoimentos colhidos em favelas: de como as pessoas estão temerosas com relação aos processos de expulsão, de que área está se elitizando, que vai virar um bairro de rico etc. Há, então, uma série de preocupações que vêm sendo sistematicamente colocadas; o alerta é, de fato, bastante claro, e é um problema que não é de hoje. Desde a primeira fase do Programa Favela-bairro, ali na metade dos anos 1990, alguns técnicos envolvidos no Programa já alertavam que o Estado, no caso a Prefeitura do Rio de Janeiro, agia ingenuamente nas favelas ao ignorar as dinâmicas de mercado que ali vigoravam, que ali operavam, para as quais não havia qualquer resposta pública.

Eu tinha preparado muito mais coisas para colocar, mas, em virtude do tempo, vou fechar aqui, rapidamente, apenas dizendo o seguinte, falando um pouco da outra parte do meu título: “O problema das escolhas dos instrumentos jurídico-urbanísticos escolhidos para a titulação”. Eu quero deixar marcado aqui que há uma escolha; de fato, nós temos, em primeiro lugar, um leque de instrumentos — crescentes, diversificados, complexos, variados — que oferecem muitas alternativas aos gestores públicos. Então eu não acredito, por exemplo, nas fórmulas que apontam que a regularização só seria viável utilizando um tipo de instrumento, por exemplo, usando os famosos “títulos individuais de propriedade plena”, que aqui eu coloco essa expressão entre aspas, pois a retiro dos escritos do colega Edésio Fernandes, que aqui divide a mesa comigo e já teve a oportunidade de debater esse tema em diversas ocasiões. E eu pego essa expressão exatamente para colocar esta crítica: de fato, eu não compartilho do entendimento de que concedê-los seja a única maneira correta ou eficaz de se proceder as medidas de titulação fundiária em favelas, nem que seja a maneira mais eficiente, nem que seja aquela que asseguraria, necessariamente, a cidadania para os beneficiários. Digo isto porque não há instrumento nenhum, por melhor que seja, que tenha esse condão de automaticamente emancipar, de automaticamente converter a população de baixa renda, com as séries de processos de subalternização de que são vítimas, em sujeitos do direito à cidade. Não se pode dizer que nenhum instrumento tenha condição de transformá-los, quase que miraculosamente, em cidadãos no pleno sentido da palavra. Óbvio que há instrumentos que oferecem potencialidades; essas potencialidades, elas não se colocam em abstrato, elas se colocam dentro de um determinado desenho global de um projeto de intervenção em favelas e outras áreas de baixa renda. Elas se colocam numa certa conjuntura urbana, num contexto de cidade, de modo que não é a mesma coisa regularizar no Rio de Janeiro ou em outras cidades

fora da região metropolitana. Mesmo dentro da região metropolitana do Rio Janeiro, por exemplo, não é a mesma coisa regularizar na Zona Sul, na Zona Oeste ou no subúrbio do Rio de Janeiro. Então, cada uma dessas conjunturas requer instrumentos específicos e adequados, que façam face às ameaças que se colocam em cada conjuntura. Os exemplos seriam muitos e não os menciono por falta de tempo, assinalando apenas que a experiência brasileira é repleta de casos que poderiam sustentar essas afirmações.

De outro lado, a associação entre direito de propriedade e o que, à falta de expressão mais sintética, eu chamaria de “condição cidadã” me parece um retrocesso de várias ordens. Já no ano de 1990, a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, em seu capítulo da Política Urbana, havia consagrado um poderoso avanço ético, político e jurídico, assegurando que “A prestação de serviços públicos à comunidade de baixa renda independe do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística ou registrária das áreas e de suas construções” (Art. 439, Parágrafo único). Há muito tempo a literatura internacional sobre direito de moradia tem sublinhado o fato de que este não pode de modo algum ser tomado como sinônimo ou dependente do direito de propriedade, o que talvez seja o maior exemplo de perspectiva reducionista a respeito daquele. Em suma, a associação entre propriedade e cidadania não resiste ao confronto com quaisquer dados empíricos oriundos da experiência latino-americana e mesmo europeia, onde grande parte das habitações de interesse social é locada aos seus usuários, sem que isso signifique generalizada insegurança da posse. Suécia, França e Alemanha podem ser considerados “países de inquilinos”, e os países mais ricos da Europa são aqueles nos quais se verifica a menor taxa de proprietários, só para citar alguns dados bem sucintamente.

Assim, aqui eu quis sinalizar que, antes da Constituição Federal de 1988, já havia um leque grande de instrumentos e possibilidades; depois dela eu nem me dou ao trabalho de enumerar esses instrumentos, porque se não eu não preparava mais nada pra hoje, já que é um conjunto muito grande. Não houve outra coisa, nos últimos 20 a 25 anos, senão um crescimento exponencial, eu diria, de possibilidades jurídicas para a titulação, tanto olhando para aquilo já consagrado na legislação, quanto para o que se encontra em gestação, oriundo das práticas sociais. Então, é necessário que os gestores tenham em conta isso, e penso que nos aferrarmos a uma ideologia de revalorização, em termos absolutos, da propriedade burguesa clássica não seria um bom caminho. De outro lado, a escolha deste instrumento, ou de qualquer outro, é sempre “técnica” e “política”; nada tem de transideológico, apolítico, de neutro pragmatismo ou apartidário. Aliás, aquele que assim se apresenta é o mais ideológico e partidário

de todos, como há algum tempo nos ensinou Pedro Demo em seus importantes escritos. São escolhas das quais derivam profundas repercussões econômicas, sociais, políticas, dentre outras; logo, são determinantes dos efeitos sociais concretos das políticas, programas e projetos de regularização, esclarecendo a quem elas beneficiarão, isto é, quem ganhará com elas. Nessa colocação está implícito o pressuposto de que elas não beneficiam necessariamente, automaticamente ou fatalmente a sua população-alvo prioritária: a população dita “de baixa renda”. Não se trata de um pressuposto novo ou exclusivamente meu, mas inspirado nos também importantes escritos da arguta pesquisadora argentina Nora Clichevsky, que ao menos há uma década tem se ocupado da análise comparativa de experiências de regularização fundiária no continente latino-americano.

Desse modo, o que vocês me diriam da aplicação de instrumentos que, sem maiores precauções, baseando-se numa confiança *a priori* nas supostas virtudes inerentes à propriedade privada, confirmam a propriedade plena de que trata o Código Civil a populações de baixa renda residentes em espaços urbanos dotados de centralidade, amplas vantagens locais, num contexto de altíssima valorização imobiliária e aquecimento do mercado — tudo na iminência de uma sucessão de grandes eventos internacionais —, que tem levado poderosos agentes de mercado a competirem em busca dos escassos espaços disponíveis para novos empreendimentos? Quem, afinal de contas, vai ganhar com o enorme montante de recursos públicos que vêm sendo investidos nessas áreas, a título de urbanização e regularização fundiária? Qual será o lugar dos pobres na reforma urbana que está em curso no Rio de Janeiro e em muitas cidades brasileiras? Terá este lugar alguma centralidade e qualidade de vida, ou reincidiremos nas perversas e bem conhecidas dinâmicas de periferização?

Acredito que se trata de questões que nada têm a ver com pretender uma “conservação da favela tal qual ela é”, como já se disse, ou estabelecer para elas um protecionismo irracional, até porque, para dizer o mínimo, “proteção” e “protecionismo” não são a mesma coisa! Diferentemente, o que eu quis acentuar é que cidades são espaços objeto de uma concorrência desigual e implacável por seus lugares privilegiados. Diante desse cenário, as políticas de regularização, ao lado de outras políticas urbanas, têm a tarefa de constituir medidas garantidoras do acesso dos pobres aos lugares centrais e de que sejam estes os reais e finais beneficiários dessas políticas. Em minha perspectiva, nisto consiste, em sua expressão mais simples, o direito à cidade, preconizado em nossa Constituição e no Estatuto da Cidade.

Enfim, são questões que “não querem calar” e que eu deixaria, ao final desta exposição, a título de provocação e reflexão para os colegas da mesa e pla-

teia, bem como de convite para a continuidade deste importantíssimo debate. Muito obrigado.

Letícia Osório: Nossa convidada que vai falar da experiência da Colômbia.

LAURA RICO GUTIÉRREZ DE PIÑERES

Expansión de Bogotá: políticas que legalizan la exclusión.

Gracias por invitarme a participar en este seminario. Es un honor y un privilegio estar aquí con todos ustedes para intercambiar ideas y experiencias sobre nuestras sociedades y ciudades modernas.

En 2009 publiqué un libro llamado “Ciudad Informal: la historia de un barrio ilegal”. En este libro describo cómo nace, crece y se desarrolla un barrio de origen informal en Bogotá, a través de una narrativa polifónica a tres voces que cuenta a viva voz este proceso. El libro se basa en un estudio de caso realizado durante 2005 en una de las tres localidades más grandes de Bogotá y a la vez una de las más pobres: Ciudad Bolívar.

Las historias de las que hablo en ese libro son, en últimas, la verdadera razón por la que estoy aquí hoy. Por la necesidad de hablar de la crisis de expansión de la ciudad de Bogotá, no sólo desde una mirada técnica o jurídica sino, por la inminencia de tener que abordar estos temas, desde una perspectiva humana. En el libro, como en la vida real, se evidencia cómo las políticas públicas generadas para legalizar los barrios de origen informal en Bogotá son instrumentos débiles y defectuosos que no han logrado atender los problemas humanos que están en juego en la expansión desigual de la ciudad.

Pero hoy no vengo a hablarles de la historia del barrio Jerusalén en particular. Quiero compartir unas reflexiones que nos ayuden a comprender en qué términos se ha desarrollado la expansión de Bogotá, cuál ha sido la respuesta a políticas públicas ofrecidas por las autoridades locales y nacionales y algunas de las grandes consecuencias que esta política de legalización ha la ciudad y a sus habitantes. Quiero enfocarme en cómo estas políticas han impactado la calidad de vida, en el derecho a la vivienda y en el ejercicio de la ciudadanía de los habitantes de estos barrios de origen informal para ayudar a ampliar la perspectiva sobre la crisis que estamos generando, y plantear algunas consideraciones clave para futuras decisiones políticas y sociales.

La crisis de expansión de Bogotá

Bogotá, como otras grandes ciudades de América Latina, se ha convertido en una mega ciudad incapaz de lidiar con su propio peso. Hoy casi 8 millones de habitantes conviven en una ciudad informal, plagada de pobreza y violencia, escenario de pugnas por el territorio y por la mera supervivencia.

Los habitantes que poco a poco llegaron a Bogotá lo hicieron en busca de los beneficios más básicos que debería ofrecer cualquier ciudad moderna: calidad de vida, oportunidades, seguridad y un acceso completo a la ciudad misma. Para algunas de estas familias campesinas, Bogotá era la primera y única “gran” ciudad que conocían, y su mejor opción para escapar de la violencia rural y el abandono estatal del campo.

En el caso de Ciudad Bolívar, una localidad emblemática y típico ejemplo de mega informalidad urbana, ésta comenzó a poblarse de forma clandestina en los años 1940 cuando algunas de las grandes haciendas ubicadas al sur de la ciudad comenzaron a ser parceladas y ocupadas por inmigrantes campesinos. Estos primeros compradores de tierras en la periferia de Bogotá, les compraron lotes a grandes estafadores o “urbanizadores piratas”, quienes vendieron parcelas de tierra con documentos informales y en propiedades que ni eran de ellos ni podían vender.

En los años 1960 y 1970 empezaron a llegar otro tipo de pobres, los pobres urbanos que no podían pagar una vivienda en otros sectores “legales” de Bogotá: obreros, vigilantes, mecánicos, vendedores informales, etc. En la década de 1980, se da una segunda ola de crecimiento donde se evidencia cómo el desarrollo, el crecimiento y la consolidación de estos barrios informales es el resultado de un esfuerzo colectivo de su comunidad, dónde la ausencia estatal es la regla.

Una de las principales razones que desató este proceso de desarrollo informal e improvisado fue, y continua siendo, la falta de oferta de vivienda formal (legal) dentro de la ciudad a precios bajos para los más pobres. Esta ausencia de proyectos urbanos y políticas de vivienda asequibles a las poblaciones de menos recursos ha empujado a los pobres a la periferia durante décadas, mientras que el Estado prácticamente se ha hecho el ciego y el sordo.

Según los datos oficiales, entre 2004 y 2007, el Estado sólo proveyó el 14 por ciento de la vivienda social requerida para las poblaciones más pobres y, en contraste, los urbanizadores ilegales aportaron el 86 por ciento del total de viviendas construidas para los más pobres de la ciudad.

La Legalización: promesa de papel

La principal respuesta que ha dado el Estado para atender la situación de marginalidad y precariedad de estos territorios de origen informal ha sido tomar medidas administrativas para “legalizar” estos territorios. Este *proceso de legalización*, que involucra políticas públicas compuestas por diferentes leyes, acuerdos, y resoluciones administrativas, promete varios componentes esenciales que tienen que ver con el acceso a la ciudad y la calidad de vida dentro de la misma.



En el papel, la principal promesa de la legalización es el reconocimiento formal del territorio. Los barrios que en un principio surgieron de manera informal y clandestina, a veces de manera violenta, pasan a ser reconocidos e incluidos dentro del mapa oficial de Bogotá.

Mientras un barrio es ilegal o informal, el Estado no presta ningún tipo de atención a lo que sucede en sus tierras o con sus habitantes, y las áreas ocupadas son “tierra de nadie” donde la comunidad se las arregla a solas para sobrevivir. Por eso se ha vuelto tan importante que estas ocupaciones adquieran el estatus legal y simbólico que conlleva la legalización.

La segunda gran consecuencia de la legalización es que el Estado puede destinar dinero para invertir en necesidades públicas básicas como calles, equipamientos urbanos, instalación de servicios colectivos, creación de escuelas, hospitales y redes de transporte público, cuya creación o mejoramiento son vitales.

En estos dos puntos la legalización es clave pues sin ella el barrio no existe en el mapa oficial, no se le destina presupuesto de inversión ni agentes para adecuar y mejorar el territorio.



Pero hay un tercer factor clave que promete la legalización territorial y se trata del ejercicio de una verdadera ciudadanía. Antes de la legalización los territorios ocupados son ignorados por las autoridades y excluidos del mapa urbano; lo mismo pasa con sus habitantes. Son ellos los que a fin de cuentas terminan pagando el precio de esa ilegalidad al ser vistos por los demás como usurpadores de tierras, excluidos por un sistema y una sociedad que en vez de ofrecerles proyectos de vivienda dignos y habitables los condena a vivir de manera improvisada y marginal en las periferias de la gran ciudad. Pero al ser habitantes de un barrio con estatus “legal”, se espera que estas personas puedan empezar a vivir, habitar y ejercer su ciudadanía con la misma dignidad e igualdad de los otros habitantes de la ciudad.

Sin embargo, el proceso de legalización se ha quedado corto en los dos últimos puntos. Estamos, de fondo, ante una política de papel, principalmente simbólica, que no ha logrado generar proyectos de inversión y desarrollo de servicios colectivos e equipamientos públicos dignos, eficientes y de calidad en estos barrios de origen informal. Igualmente importante ha sido la falla de esta política frente a los ciudadanos de estos territorios pues su macro medida administrativa no ha tocado las fibras reales y materiales que necesitan estos habitantes para mejorar su calidad de vida y ser realmente partícipes de la vida urbana de forma democrática.

Las fallas a nivel macro y micro que tiene el actual modelo de legalización de Bogotá se pueden analizar desde diversos ángulos. Yo quiero concentrarme en cuatro elementos clave que evidencian unos puntos neurálgicos en los cuales la política actual es un fracaso: (i) en su temporalidad y oportunidad, (ii) en la falta de protección de la propiedad privada, (iii) la falta de acceso a la ciudad y (iv) la promesa incumplida del ejercicio de la ciudadanía.

Desafíos del proceso de legalización

La política de legalización ha sido una medida reactiva y tardía que se empezó a implementar en los años 1980 a través de acuerdos emitidos por el Concejo de Bogotá, cuando ya era evidente que había un fenómeno de informalidad masivo en toda la ciudad. Causado, en parte, por la falta de controles y monitoreo previo del Estado. Esta estrategia de legalizar lo que ya había crecido en condiciones de informalidad y abandono no ha logrado alcanzar la nuez del problema para atender esos asentamientos desde su fase originaria y evitar el progreso de construcciones inseguras, peligrosas e inhumanas que día a día avanzan en Bogotá. Así pues, la medida es una medida *a posteriori* que avanza como tortuga frente a un huracán de ocupaciones urbanas.

Además de ser un proceso tardío, la legalización es lenta. Según las cifras oficiales, el promedio de duración de un proceso de legalización está entre cuatro y siete años, pero hay casos extremos que pueden durar hasta 11 años para obtener la legalización. Lo más grave de esta demora es que hasta que no se legalice el barrio, sus habitantes y territorios permanecen en un limbo legal, siendo ignorados y marginados.

El proceso de legalización tampoco es definitivo y, por el contrario, está lleno de incertidumbre. Tal y como están las normas y políticas actuales, la legalización de un barrio público puede ser demandada ante los tribunales por un tercero y las sentencias judiciales pueden y han decretado que un barrio, previamente legalizado, puede perder su condición de legalizado. La principal consecuencia de esta repentina deslegalización o del cuestionamiento de la misma es la incertidumbre que genera entre sus habitantes, el abandono, y el freno a la inversión estatal por parte del Distrito.



Además de los problemas de efectividad en el tiempo que tiene el proceso de legalización en Bogotá, hay otro eje central que no está resuelta: la protección del derecho de propiedad. Bajo la Constitución Política de 1991 que enmarca a Colombia dentro de un Estado Social de Derecho, tanto la propiedad privada como el derecho a la vivienda están claramente protegidos. La Constitución declara, además, la función social de la propiedad. Bajo esos lineamientos generales, la legalización opera como una medida administrativa que no logra proteger el derecho a la propiedad y la vivienda de los ocupantes, ni tampoco protege el derecho de propiedad de los dueños originales del terreno invadido.

Para el caso de los ocupantes, la legalización del barrio reconoce la situación de hecho generalizada, pero no ofrece soluciones en derecho para proteger la tenencia de cada persona sobre su vivienda individual; no genera derechos de propiedad. En la práctica, lo que termina sucediendo es que el barrio se legaliza como un todo, sin embargo, las viviendas dentro de él permanecen en la ilegalidad pues sus dueños no son considerados como poseedores hasta que no se involucren en un proceso judicial individual que confirme la propiedad y la oficialice mediante un título de propiedad. Sin este título de propiedad, las casas y pequeñas parcelas no figuran en el inventario de bienes inmuebles de la ciudad ni constituyen parte del patrimonio oficialmente reconocido por la ciudad.

En gran parte de los casos, las personas no sacan un título de propiedad ya sea porque no les interesa, porque es muy costoso, porque están incrédulos frente al sistema, o porque el proceso judicial es tan largo que puede demorar cerca de 10 años. Lo más paradójico es que en algunos casos los habitantes tienen pruebas escritas de compra de sus lotes o casas pero ante el derecho oficial,

a pesar de existir pruebas y de haberse legalizado el barrio, no se garantiza el derecho de propiedad. Esto condena a estas personas a gozar de unos derechos a medias pues viven dentro de un barrio legalizado, mientras que habitan en una vivienda ilegal. Y para el Distrito, tener una propiedad sin su escritura pública o título de propiedad es como ser ciudadano sin cédula.

Por otro lado, tampoco se protege el derecho de propiedad de los dueños originales de los terrenos invadidos ya que la legalización no se pronuncia sobre los derechos de propiedad, a pesar de reconocer el nuevo terreno como un barrio oficial de la ciudad. En la práctica esto se traduce en que los dueños originales pierden todos sus derechos de uso y goce sobre su propiedad porque el terreno está invadido y nunca son formalmente expropiados o indemnizados por el Distrito. El Distrito ni siquiera les compra los terrenos que utiliza como bienes públicos para parques, calles, escuelas, etc.



El tercer componente que prueba que la legalización urbana en Bogotá es una política fallida es que en efecto no logra fomentar el acceso a la ciudad para sus habitantes informales. Estos barrios periféricos, a pesar de legalizarse formalmente, se mantienen en una constante desconexión con respecto al resto de la ciudad, dada la escasez de vías, la carencia de los sistemas de movilidad, y el escaso transporte público urbano. Es decir, permanece una desconexión física y geográfica. Además de esto, el Estado hace inversiones mínimas y de mala calidad, lo que se traduce en que la legalización conlleva servicios públicos de tercera categoría que no corresponden al mínimo ideal de cumplimiento que se tiene en otras partes de la ciudad.

La desconexión y las condiciones de vida de tercera categoría generan una falta de disfrute y de acceso a la Ciudad. Este aislamiento es el origen de un estancamiento social generalizado que condena a la mayoría de sus habitantes a vivir y morir en el mismo barrio, sin ofrecerles oportunidades de movilidad social que los empoderen y les permitan integrarse a otros sectores sociales y comerciales, ni a los mercados de trabajo formales que se ofrecen en otras partes, verdaderamente legales, de la ciudad.



Como consecuencia de estos tres grandes ejes que hemos visto, la cuarta gran falla que pone en duda el éxito de la política de legalización urbana desarrollada en Bogotá recae directamente sobre el ejercicio de la ciudadanía. A pesar de la oficialización dentro del mapa, vemos que los habitantes de estos territorios mantienen una ciudadanía limitada e informal.

Decimos que es una ciudadanía limitada en tanto se mantiene la segregación socio espacial, permanece en gran medida el abandono estatal y la vida práctica está afectada por el contraste de experiencias de informalidad, fragilidad y violencia que no concuerdan con el escenario probable de una ciudad legal. También se trata de una ciudadanía informal porque desde adentro, permanece la discriminación social hacia los habitantes de la periferia que difícilmente pueden acceder al mercado laboral formal y a las redes sociales que se tejen entre los habitantes que viven y se mueven en la ciudad formal.

La (i)legalización: una crisis que se mantiene

Es un hecho que la política de legalización, vista solo como un proceso administrativo urbano, no es una solución efectiva para atender la crisis de expansión

de Bogotá. Hoy, 43 por ciento de la población y territorios de Bogotá son informales, y los urbanizadores ilegales siguen ofreciendo y proveyendo la mayoría de las soluciones de vivienda para los más pobres.

La actual política de legalización de Bogotá opera más como una política de papel para territorios sin personas. Más allá de ser una medida administrativa que genera una mínima presencia e inversión estatal, en tanto a política urbana se refiere, perpetúa la marginalidad y violenta todo tipo derechos de sus ciudadanos. De facto, los habitantes de estos barrios permanecen desprotegidos pues la legalización no les garantiza sus derechos de vivienda ni derechos de propiedad. Además, se vulnera el acceso a la ciudad pues se mantiene la desconexión territorial, ya que estos territorios nunca se integran realmente a la ciudad formal y dentro de estos barrios segregados se ofrecen servicios públicos de tercera categoría.

Por último, el Estado juega un rol problemático al no comprar legalmente los espacios que destina para uso público. Ignora los derechos de propiedad de los dueños originales y deja en un limbo legal aquellas zonas clave para el desarrollo de una ciudad como son las vías públicas o los parques, que en estos casos son, legalmente, inmuebles privados de uso público. En breve, la actual política de legalización urbana de Bogotá está legalizando la exclusión social y territorial de los habitantes más pobres.



La ciudad está entonces compuesta por territorios segregados y poblaciones desiguales, ya que las respuestas oficiales de las autoridades siguen sin atender la dimensión humana y las consecuencias ciudadanas que esta marginalidad está perpetuando. Necesitamos políticas urbanas que le den prioridad a las

personas y que se comprometan a velar por la protección y materialización de esos derechos sociales y económicos que defiende el Estado Social de Derecho.

Hoy hemos mostrado el caso de Bogotá para ayudar a brindar perspectivas sobre el fenómeno generalizado de expansión de la ciudad, en la búsqueda de soluciones más efectivas y más humanas para habitar y compartir nuestras ciudades. Es necesario que evaluemos el impacto real que tienen las políticas sobre el ejercicio de los derechos de los habitantes para evitar caer en fríos análisis técnicos y estadísticos que impiden comprender la ciudad desde su realidad y su cara humana.

Letícia Osório: Vamos passar a palavra para o Vitor Chaves.

VITOR CHAVES (DIREITO RIO — FGV/RJ)

“Os desafios do direito à moradia nas comunidades do Cantagalo e do Vidigal.”

Início agradecendo o convite à professora Luci Oliveira e a doutora Letícia, que representa a Fundação Ford, e agradeço também por ser ouvido por especialistas como o professor Edésio [Fernandes], o professor Alex [Magalhães] e a colega Laura [Rico Gutiérrez]. Eu tenho uma missão muito difícil, muito difícil porque estou em uma mesa de especialistas em direito urbanístico e não sou urbanista, e não é uma área da minha reflexão direta, então é bem complicado não é? Mas o que eu tenho a oferecer, eu tenho a oferecer a pesquisa que foi realizada pela professora Luci e pela Izabel, pela pesquisadora Izabel do Centro de Justiça e Sociedade da FGV, do qual eu também sou pesquisador, e vou tentar também oferecer um diálogo, um diálogo de alguém que não é especialista, então uma visão externa a esse processo, de alguém que é dedicado academicamente à teoria do direito constitucional, à teoria do direito, nas atividades práticas como advogado público federal, com o direito público. Então lembrando, certa vez eu ouvi que o constitucionalista é um clínico geral, então os senhores terão a partir de agora uma sessão de clínica e não uma sessão com especialistas.

O tema que apresentarei a partir da pesquisa das colegas é a regularização fundiária urbana a partir do caso específico de duas favelas cariocas, o Cantagalo e o Vidigal. Vou dividir minha breve exposição em três pontos. No primeiro, com esse olhar externo, eu fiquei maravilhado com as mudanças, ainda que muito pontuais, mas as mudanças que sinalizam caminhos diferentes, caminhos diferentes de quando, por exemplo, eu atuava na defensoria pública há oito anos. A dificuldade que tínhamos de convencer um juiz de que a MP 2.220

falava de posse e essa posse também servia para terra pública ainda que essa previsão estivesse expressa na medida provisória que tem validade de lei, os juízes insistiam, isso nas ações que nós fazíamos na defensoria, os juízes insistiam em considerar que, a partir do direito romano, não caberia posse sobre terras públicas. E quando eu vejo a evolução do setor, noto mudanças. Isso para lembrar que, esse é o risco de convidar um generalista, para lembrar a importância das mudanças, eu trouxe um paradigma, em homenagem aos cinquenta anos da obra de Thomas Kuhn, *Estrutura das Revoluções Científicas*, que não se aplica, segundo ele, às ciências sociais, mas eu vou usar aqui, de acordo com alguns autores, para falar que há, sim, uma mudança de percepção da sociedade, uma mudança de percepção da sociedade que passa pelos poderes públicos e passa — que será o final da minha apresentação —, também pela compreensão dos próprios moradores da favela.

Então, essa mudança de paradigma, e aqui eu tiro parte da pesquisa a partir do professor Joaquim Falcão, há cada vez mais a consolidação, isto é, de que o direito à moradia não se resume ao direito de propriedade; ele é mais, e ele exige mais do que apenas a regularização jurídica da propriedade. Isso não é um elemento teórico hoje em dia, isso está previsto na legislação e, quando a gente olha esse cabedal legislativo que se inicia com as diretrizes da política urbana na Constituição Federal e passa, sobretudo a partir do Estatuto da Cidade, da Emenda Constitucional 26/2000, que traz o direito à moradia como um direito social, de modo a sinalizar de fato, a meu ver, um caminho de novos instrumentos e de novas possibilidades jurídicas que, é claro, como o professor Alex disse, elas não se realizam por si só, mas elas já dão as armas para aqueles que querem lutar e propiciam um diálogo que, antes, talvez, não fosse possível; essa é a minha impressão. Depois eu quero ouvir os colegas sobre isso, então, vocês vão notar aqui nesse conjunto da legislação que, além do Estatuto da Cidade, existe a concessão específica ao direito de uso trazida pela Medida Provisória.

Então, você tem o primeiro registro da propriedade como gratuito para aqueles que não tinham propriedade, e você tem por último a legislação que instituiu o programa Minha Casa, Minha Vida que traz um conjunto de cenários diferenciados. Três deles a gente pode destacar: primeiro é a possibilidade que se chama demarcação urbanística, que é mais ampla do que as possibilidades anteriores das ações de usucapião; depois, a legitimação, a necessidade da legitimação da posse pelos poderes públicos; e terceiro, a possibilidade aqui da usucapião administrativa. Então, a regularização fundiária é isso, eu já disse, a partir desse mecanismo — eu retirei isso do trabalho das colegas —, surge um conjunto de passos, agora com a lei do programa Minha Casa, Minha Vida

também, que sugerem, na minha leitura, um caminho mais facilitado para a regularização fundiária, e a possibilidade do exercício do direito à moradia. Então, o outro quadro que estabelece também essas possibilidades tem um aspecto federativo, que essa demarcação a partir da lei da Minha Casa, Minha Vida, ela é uma demarcação que é possível a partir da atuação dos três entes da Federação. Nenhum dos dois entes, município ou estado, pode fazer a demarcação nas terras da União, mais o inverso é possível. Isso, também como constitucionalista, me sugere a necessidade cada vez maior, espero que eu esteja correto, de uma discussão sobre a cooperação federativa em matéria de regularização fundiária urbana.

No Rio de Janeiro houve mudanças também muito interessantes, e mudanças que não vieram do nada; surgiram de processos, de lutas interpretativas que acabaram consolidando-se, além do plano diretor, que estabelece as áreas especiais de interesse, e estão entre essas áreas as duas favelas que nós comentaremos a seguir, uma Emenda Constitucional, uma emenda à Constituição Estadual e uma Lei Complementar Estadual. Todas foram promulgadas de modo a propiciar, ou seja, para facilitar a atuação. Aqui está o Carlos Augusto, que participou desse processo junto com o Instituto Atlântico, e é um processo que facilita, porque torna explícitas as possibilidades existentes para Estado. Para o programa de regularização fundiária, para fins de assentamentos de populações de baixa renda, o Estado passa a poder doar as terras sobre as quais foram erigidas as favelas. Mas é claro que isso não se dá sem problemas. A partir disso surgem problemas também quanto à concepção desse instrumento, e a história no Rio de Janeiro é uma história de interrupções e descontinuidades. E aqui, mais uma vez, eu mal posso falar sobre o Rio de Janeiro, porque eu não sou do Rio de Janeiro, então mais uma dificuldade que eu espero sanar; eu estou entendendo esse ambiente como ambiente de grande aprendizado para mim.

Os programas Cada Família um Lote e Favela Bairro estabeleceram, a partir das minhas leituras, algumas possibilidades que não foram cumpridas, possibilidades de regularização, possibilidades de concessão de uso. Isso tudo, claro, tenderia a gerar um cenário de desconfiança, que, por incrível que pareça, não foi o que eu observei no trabalho das colegas. Então, a partir dessa possibilidade de doação, que agora o estado do Rio de Janeiro tem de forma explícita, a gente tem algumas diferenças entre a concessão de uso e a doação, tem diferenças práticas, e tem diferenças que envolvem inclusive a percepção dos moradores, como veremos à frente, e a principal delas, eu vou resumir, a principal delas diz respeito à dúvida de se a doação é boa. Será que ela não expõe o cidadão da localidade de baixa renda às pressões do mercado imobiliário? Essa é uma

questão de um lado; de outro lado, será que ele não tem que ser tratado como um cidadão, como qualquer outro, com igual responsabilidade, igual consciência de seus direitos e deveres? São duas questões que esses dois instrumentos alternativos, a meu ver, propiciam.

Então, pego dois trechos de duas entrevistas de moradores do Cantagalo: no primeiro trecho o morador, que é uma liderança comunitária, questiona a possibilidade de doação, e os riscos dessa invasão imobiliária, do mercado imobiliário e a expulsão desses moradores de lá: o segundo morador, também integrante dos movimentos sociais, também do Cantagalo, coloca essa segunda perspectiva que diz, “eu sou um cidadão então se eu sou um cidadão eu mereço também a regularização da minha propriedade”.

Quanto ao processo de regularização fundiária no Cantagalo e no Vidigal, temos, então, primeiro terras públicas e a possibilidade de doação de terras privadas, possibilidade de demarcação pelos poderes públicos e, ainda, as terras da companhia de habitação que houve, no caso do Cantagalo, uma ação — eu creio que o Carlos Augusto participou dessa também—, uma ação via instituto Atlântico, uma ação de usucapião, como um instrumento político não é, para discussão política.

Então, qual é o cenário atual no Cantagalo? Primeiramente, depois vou passar o cenário do Vidigal, mas, primeiramente no Cantagalo, nas áreas de titularidade do Estado, ou seja, nas áreas públicas que podem ser regularizadas via doação, existem hoje 94 lotes, que totalizam 415 moradias; e aí vem os seguintes dados: esses lotes podem ser doados e podem, no futuro, essas pessoas podem vir a ter a propriedade. O restante da área é de propriedade privada, e está em processo de demarcação urbanística. Então, você vê que, dentro da mesma comunidade, existem duas situações jurídicas distintas; isso é algo muito interessante, a meu ver, para o debate, e espero que vocês tenham interesse nisso. Eu acho que é algo bastante relevante. E o terceiro cenário, são as áreas que, como eu já disse, foram as áreas de Companhia de Habitação, que foram passíveis de ação de usucapião. No Vidigal, então, no Vidigal temos também uma divisão entre terras públicas e privadas. Primeiro existem terras privadas que são 53% do território, que é o Jardim Vidigal, que é o nome da localidade, são áreas distintas dentro da mesma comunidade, e a segunda área, que é uma área pública que representa 47% do território. E qual é a situação hoje? Essa área, que é uma área pública, ela está assentada e vem de um processo anterior a esses programas que falei, os programas habitacionais. Então, qual é o cenário atual: eles têm uma promessa de concessão de uso, e isso é interessante, porque é uma promessa de concessão de uso, então é diferente da concessão de uso do

Cantagalo, e é diferente da doação. Assim, duas comunidades relativamente próximas, considerando o tamanho do Rio de Janeiro, que vivem situações jurídicas bem diferentes e que mobilizam lutas sociais também bastante diferentes — o restante das terras é privado e ainda não foi identificado o dono para o pagamento da indenização —, isso está bloqueando o avanço da questão.

O último ponto da minha apresentação é a percepção dos moradores sobre a regularização fundiária. Então, a base de dados das colegas foram 397 entrevistas no Cantagalo e 405 entrevistas no Vidigal, a pergunta principal era se o morador conhece ou não o processo de regularização; então, vocês vão notar, que os moradores conhecem muito. No Cantagalo, que tem um processo diferente, mais avançado, os moradores conhecem mais, bem mais: 31% dos entrevistados conhecem, 17% conhecem um pouco, e 27% já ouviram falar, ou seja, apenas 25% não sabem o que está acontecendo. Isto é, 75% das pessoas sabem que está havendo um processo de regularização fundiária. Assim, ao contrário do que poderia parecer para alguém como eu, que tenho contato com o tema há muito pouco tempo, há, sim, uma consciência desses cidadãos sobre a sua situação; ainda que provavelmente eles não saibam os detalhes jurídicos, eles sabem que têm direito a reivindicar a regularização e seu direito à moradia. Já no Vidigal, que não passou por esse processo, ou seja, o processo foi diferente, como eu mostrei, vemos que o índice de conhecimento é bem menor — 49% das pessoas não sabem o que está acontecendo —, então existe uma diferença na mobilização política e na utilização dos instrumentos jurídicos, e, conseqüentemente, como o processo de regularização fundiária se dá e como repercute nessas comunidades.

E, meu último ponto aqui, também extraído da pesquisa, diz respeito à sensação desses mesmos moradores em relação a alguns processos. Primeiro se esse processo de regularização fundiária evitará remoções. Vocês podem notar que no Cantagalo 61% dos moradores entendem que não evitará remoções e há uma explicação que as colegas trouxeram para isso. Enquanto no Vidigal 79% entendem que não evitará remoções; e a explicação, se eu estou correto, que também vai influenciar outros aspectos, foi a instalação da UPP, não é isso? A segunda pergunta é se a regularização fundiária melhorará a qualidade de vida, a qualidade de prestação de serviços públicos. No Vidigal, que ainda aguarda esse processo, eles têm maior esperança, ainda que também no Cantagalo o índice seja bem elevado, então eles acreditam, 70% no Cantagalo acredita, que isso pode melhorar a vida deles; e que aumentará a cobrança de impostos, eles também acreditam que sim, mais isso é um processo também dúbio, não é? É uma via de duas mãos que, se por um lado alguns deles terão a propriedade re-

gularizada, e alguns já tiveram, isso implica, ou seja, a regularização não implica apenas o direito de propriedade, implica também um conjunto de obrigações e de outros deveres, entre eles a parte tributária. A quarta questão, se a regularização diminuirá a existência de conflitos entre moradores, podemos ver que a maioria também considera que sim, que a regularização fundiária reduzirá a existência de conflitos entre os moradores. E por fim, quanto à regularização fundiária impedir a entrada da polícia nas casas, sem autorização da Justiça, surge um segundo elemento, que talvez as UPPs tenham alguma influência: no Cantagalo, onde já existe a UPP, os moradores entendem que não,, ou temos aí 51%, que ou não sabem, ou entendem que não, enquanto no Vidigal, que está agora num processo de implantação da UPP, 60% entende que a referida implantação impedirá a entrada da polícia nessas casas.

Então, a partir dessa minha breve apresentação, vocês podem notar que não houve muitas mudanças assim, mais houve sinalizações, e eu encaro isso com bastante otimismo, encaro isso como uma possibilidade, não só dos cidadãos interessados diretamente, mas que toda sociedade carioca e a sociedade brasileira passem a enfrentar esse tema, passem a enfrentar esses temas sem qualquer preconceito, entendendo que os moradores têm também todo direito de reivindicação e de discussão do direito à moradia, que aí entra o Direito Constitucional, se estamos em um Estado Democrático de Direito; o acesso ao direito, o acesso ao debate jurídico não podem estar restritos aos especialistas de qualquer área, têm de estar aberto a um amplo diálogo social, porque isso é democracia, e não podemos nos privar dos riscos da democracia. E n t ã o muito obrigado, agradeço a paciência de todos e aguardo para tentar contribuir no debate.

Letícia Osório: Então, antes de abrir o debate, eu passo a palavra para o Edésio, que é o comentarista, o debatedor desta sessão.

DEBATEDOR: EDÉSIO FERNANDES (DPU ASSOCIATES, REINO UNIDO)

Muito obrigado. Em primeiro lugar, eu queria agradecer aos organizadores deste Seminário — que trata de um tema da maior relevância — pelo convite, pois para mim é realmente um privilégio poder fazer alguns comentários sobre três *papers* de alto grau de excelência. Foi realmente muito enriquecedor ler os trabalhos dos colegas.

Organizei algumas questões para apresentar aqui dialogando com eles e também com o que eu escutei hoje de manhã, no contexto da pesquisa mais ampla que está sendo promovida sobre as relações entre Direito, Justiça e Políticas de Segurança. Fiquei imaginando qual seria o elo mais adequado entre a discussão que aconteceu hoje de manhã — sobre as UPPs e as “políticas de segurança pública” — e esta discussão hoje à tarde, que podemos talvez chamar de “políticas de segurança da posse”.

Acredito que um tema que talvez pudesse servir como porta de entrada para fazer essa articulação seria discutir quando e em que condições uma política pública, que pretende ser de “inclusão social”, acaba se tornando uma política pública de exclusão social. Acho que esse é um tema interessante, instigante e que vale tanto para a discussão hoje de manhã sobre as UPPs e as políticas de segurança — que de acordo com alguns relatos aqui têm gerado efeitos negativos, dentre eles aumentos do preço de terrenos e pressão imobiliária — como também, mais especificamente, para a nossa discussão aqui sobre as políticas de regularização fundiária e de promoção de segurança da posse — que também, com muita frequência, acabam gerando efeitos perversos e negativos, e acabam sendo fatores de exclusão em que pese o seu discurso de promoção de inclusão socioespacial. Essa para mim é uma questão que poderia talvez orientar a articulação entre as várias dimensões da pesquisa.

Falando então sobre políticas de segurança da posse, acho que nessa discussão não há como dissociar três elementos principais. Um primeiro elemento, que foi muito destacado aqui, é exatamente a necessidade de proteção individual quanto ao despejo, seja despejo promovido pelos proprietários, seja promovido pelas autoridades públicas: não há como subestimar a importância desse objetivo das políticas públicas.

Por outro lado, eu acrescentaria outro elemento àquela definição que o Alex Magalhães utilizou, elemento esse que foi muito destacado pela Laura Rico: ela chama de “conexão territorial” o que estou chamando aqui de “integração socioespacial”. Acho que esse é um requisito fundamental de uma política efetiva de segurança da posse, um requisito mais de ordem social do que aquele objetivo primeiro de ordem mais individual, que é a proteção contra o despejo.

Um terceiro objetivo de uma política de segurança da posse, de natureza mais coletiva, e que talvez seja o de mais difícil consecução, é garantir a permanência das comunidades no local. Em outras palavras, garantir que os beneficiários dessas políticas públicas — que são caríssimas, complexas, e que demandam uma mobilização de todo tipo de recursos — sejam exatamente aqueles grupos

sociais que vivem em assentamentos informais consolidados e que são sujeitos de direitos e objetos da tutela estatal para reconhecimento do direito social de moradia. As políticas de segurança da posse têm necessariamente que se colocar a questão de como impedir que eles sejam expulsos não apenas por ações judiciais ou de reintegração da posse mas também pelo mercado imobiliário, como resultado do processo que o Alex Magalhães chamou de “expulsão branca”, ou seja, a expulsão pelo mercado através vários processos de gentrificação.

O Rio de Janeiro é sempre um caso muito complexo e difícil para se promover essa discussão, não só por se tratar de um dos centros urbanos mais antigos do Brasil no qual existe um acúmulo de situações distintas e de regimes jurídicos distintos, inclusive das várias etapas da história do Brasil, mas também porque — e me perdoem a provocação — o Rio de Janeiro não é exatamente uma “cidade modelo” do ideário da reforma urbana no Brasil. Há outras cidades brasileiras muito mais comprometidas, em que pesem todas as muitas limitações existentes, com essa luta sociopolítica pela reforma urbana do que o Rio de Janeiro. O fato de que enquanto muitos outros municípios brasileiros estão fazendo a revisão dos seus Planos Diretores dez anos depois da sua aprovação, o Rio de Janeiro mal acabou de aprovar o seu primeiro Plano Diretor à luz do Estatuto da Cidade, é revelador. A própria experiência de demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social — ZEIS¹⁴, que já existe no Brasil desde a década de 1980, ainda é algo incipiente, malformulado e mal-enfrentado no Rio de Janeiro. Por razões históricas, políticas e culturais, o Rio de Janeiro é uma cidade onde a tradição do clientelismo político tem se renovado quem sabe com muito mais vigor do que em outros municípios brasileiros.

Além disso, há outra ordem de complexidade que faz qualquer discussão sobre o Rio de Janeiro ainda mais difícil, e que se deve exatamente à essa história muito peculiar da história política local: o Rio de Janeiro não tem enfrentado de maneira vigorosa sua questão fundiária, em que pese a complexidade da estrutura fundiária antiga e consolidada na cidade. Enquanto existem favelas com mais de cem anos de existência, o fato é que não existem no Rio de Janeiro “políticas de estado” sobre a estrutura fundiária, e não existem nem mesmo “políticas de governo” sólidas sobre a estrutura fundiária local. Toda a “badalação” que tem acontecido em torno de políticas públicas cariocas, como o “Favela Bairro”, hoje “Morar Carioca”, e as próprias UPPs, e que tem gerado a atenção mesmo de urbanistas internacionais, tem sido feita sem que exista qualquer consideração séria, sólida e sistemática sobre a questão fundiária da cidade.

14 Zonas de Especial Interesse Social previstas no texto do Estatuto da Cidade.

Exatamente porque não há essa preocupação séria com a questão fundiária na experiência do Rio de Janeiro, a cidade está vivendo agora algo que se imaginava impossível, qual seja, esse ressurgimento lastimável das remoções, tidas como políticas públicas, e determinando que dezenas de milhares de famílias que vivem há anos em assentamentos informais consolidados sejam removidas a pretexto do “interesse público”. “Grandes projetos urbanos”, “grandes eventos esportivos”, “programas de revitalização e/ou “renovação urbana, da área central e da área portuária”: todas essas enormes intervenções têm sido feitas no Rio de Janeiro sem uma consideração adequada dos direitos fundiários amplamente reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade de 2001, e pelo rol crescente de leis que o Vitor Chaves acabou de mencionar. Em particular, de modo geral, os valores ínfimos que têm sido pagos pelo município a título de desapropriação ou “cheque-despejo” não têm levado em conta o valor da terra. Ora, um município comprometido com o reconhecimento de direitos fundiários, independentemente do fato desses direitos terem sido oficialmente declarados, levaria esses direitos e o valor da terra em conta quando da necessidade dessas práticas de remoção — que seriam excepcionais.

Há outro lado dessa questão, sempre difícil, que também merece consideração: o fato de que a sociedade carioca, talvez mais do que a sociedade de outros municípios brasileiros, não tem demandado suficientemente o reconhecimento desses direitos fundiários já reconhecidos pela ordem jurídica brasileira. No contexto dos pactos sociopolíticos e relações clientelistas que têm sido historicamente identificados no Rio de Janeiro, ainda são pouquíssimas as demandas coletivas, seja de declaração de usucapião especial urbano, seja de reconhecimento de concessão de uso especial para fins de moradia por parte das comunidades que vivem há décadas em assentamentos informais consolidados no Rio de Janeiro. Isso tem acontecido seja por razões de desinformação pelos interessados, ou mesmo por razões de conveniência — muitos ainda “preferem” viver em condições de ambiguidade jurídica, que são vistas como “o melhor dos dois mundos”: quando os moradores de assentamentos informais têm uma percepção sociopolítica de segurança da posse, ainda que não reconhecida plenamente pela ordem jurídica, enquanto não há tributação pesada, há sempre uma “liberdade urbanística” de se fazer um puxadinho a mais, uma laje a mais. Enfim, há também toda uma série de conveniências na manutenção da informalidade.

Se há uma série de problemas de *conteúdo* na tradição de políticas públicas sobre os assentamentos informais do Rio de Janeiro, há também um problema sério quanto à *escala* dessas políticas: enquanto os dados do Instituto Pereira

Passos e outros indicam que no Rio de Janeiro existem mais de mil favelas, sem falar no mar de loteamentos irregulares periféricos, a maioria das políticas públicas e toda a mencionada “badalação internacional” se dá principalmente em torno talvez de sessenta favelas, oitenta favelas no máximo, favelas essas que foram o objeto de intervenção sistemática do “Favela Bairro”. E as outras 920 favelas, sem falar dos milhares de loteamentos informais, que não aparecem? Esses assentamentos informais não contam? Não devem ser objeto da ação sistemática do poder público?

A mesma coisa quanto às UPPs, estamos falando de treze, quatorze UPPs talvez, UPPs na sua enorme maioria em áreas estrategicamente localizadas por razões muito claras. E as demais áreas? Talvez se essa política de segurança pública tivesse uma escala adequada, ela não seria financeiramente sustentável, já que sua plena adoção requereria um investimento proibitivo de enormes recursos.

Fica a questão, então: é o caso de se “fazer muito” em poucas áreas da cidade, ou seria o caso de se “fazer menos” em mais áreas da cidade? Pessoalmente, defendo a importância de se marcar a presença do estado em mais áreas da cidade, ainda que “fazendo menos”, na medida em que essa ausência do estado na maior parte do território tem implicações e consequências muito claras, inclusive do ponto de vista da própria questão da segurança. Dentre outras, mesmo que a instalação da UPP possa aparentemente “resolver o problema da violência” na área onde foi instalada, basta olhar, por exemplo, o jornal de hoje para ver como tem se dado o aumento da violência envolvendo antigos traficantes atuando agora na Baixada Fluminense e outras partes da cidade.

Nesse contexto, o primeiro ponto que eu queria destacar muito rapidamente é que estamos falando no Rio de Janeiro, no Brasil e internacionalmente, de um fenômeno que tem um volume gigantesco; estamos falando de um processo de informalidade crescente seja pela verticalização e pela maior densidade da ocupação de áreas informais já existentes, seja pela periferização crescente da pobreza, ou seja, no caso brasileiro, pelo crescimento relativamente recente das cidades médias através de processos essencialmente informais. Processos informais esses que são sempre difíceis de serem medidos. Não sabemos exatamente quantas pessoas vivem informalmente no Rio de Janeiro ou no Brasil. O Censo chega com um dado, outras fontes indicam outros, isso em parte também pela dificuldade de definição precisa do fenômeno da informalidade, porque a verdade é que se utilizarmos um critério mais compreensivo sobre as formas de acesso ao solo e de produção da moradia nas cidades, com frequência chegamos a números como 60%, 70%, 80% ou mais de pessoas

que vivem em moradias de alguma maneira informais. Isso sem contar as outras formas de informalidade ou de violação da ordem jurídica que não são exclusivas dos pobres, como todas as práticas dos grupos mais privilegiados de violação seja da legislação urbanística e ambiental, seja da legislação de construção — e que são muitas.

De qualquer forma, em que pese essa indecisão dos números envolvidos, estamos falando de um fenômeno que tem uma escala gigantesca. Não se trata da exceção, mas sim da regra. Trata-se de algo que é estrutural e que é estruturante dos processos de produção do espaço urbano no Rio de Janeiro e em outras cidades brasileiras, e que não pode mais ser tratado apenas com políticas setoriais, fragmentadas, isoladas, erráticas, sem recursos. Sobretudo, políticas de regularização que não estão integradas no coração do Plano Diretor, que foi concebido sem uma articulação clara entre as políticas fundiária, urbana, habitacional, ambiental e orçamentária.

Historicamente, criou-se essa ideia dominante da informalidade urbana como uma “solução”, porque na verdade os processos informais geraram mais e melhores opções de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades para os pobres no Brasil do que todas as políticas habitacionais públicas e ofertas do mercado formal juntas. Nesse sentido, não há dúvida de que a informalidade foi, sim, e tem sido, e continua sendo, uma solução fundamental dessa questão social básica de moradia.

Porém, trata-se aqui de um campo de tensões políticas e territoriais de todo tipo. O Alex Magalhães não mencionou isso na sua fala, mas no seu trabalho, ele fala muito do conceito de uma “tolerância precária” que gera esses pactos sociopolíticos de percepção de segurança da posse que são sempre muito frágeis, e que como tal têm virado da noite para o dia, inclusive como mencionado, com a volta das remoções.

Mas sobretudo em uma perspectiva mais de longo prazo, levando-se em conta os enormes custos ambientais, sociais, econômicos, financeiros, políticos e jurídicos da informalidade, não há como deixar de ver a informalidade como um “problema” que tem de ser enfrentado. Cidades produzidas informalmente são cidades caríssimas, fragmentadas, irracionais, ineficientes, injustas, e de difícil gestão.

Para enfrentar esse processo, temos de ter muito cuidado com suas causas: a Laura Rico mencionou muito claramente que ignorar as causas do processo gera a formulação de políticas públicas que legalizam a exclusão socioespacial. Não basta “legalizar por decreto”, há de se entender quais são as causas do fenômeno da informalidade que vão desde problemas macroeconômicos de geração

de emprego e renda, até o papel do clientelismo político que têm tido um peso enorme no Brasil.

Dito isso, há dados recentes no Rio de Janeiro inclusive que são muito reveladores, pois mostram que os índices de crescimento da informalidade urbana têm sido mais altos do que os índices de crescimento urbano e dos índices de crescimento da pobreza. Em outras palavras, não podemos mais explicar a informalidade urbana tão somente pela pobreza. Há mais fatores aí a serem considerados que têm a ver exatamente com as condições de ordenamento territorial municipal, e com a maneira como o conjunto de leis urbanísticas têm tratado a cidade: leis essencialmente elitistas, que não levam em conta as dinâmicas de acesso ao solo e de produção da moradia e que impactam na formação de preços cada vez mais altos de terrenos; leis que colocam ênfase no reconhecimento de direitos individuais sem reconhecimento da posse e de outras formas coletivas de moradia etc.

Enfim, há uma série de causas que explicam a permanência e a ampliação do fenômeno da informalidade. Ainda que a pobreza seja um fator determinante na esfera nacional, e mesmo global, há muito que pode e deve ser feito na esfera local através de um ordenamento territorial incluyente. Então, longe de tolerá-lo de maneira plena, a questão é como enfrentar o problema da informalidade.

Nesse contexto, algo que a experiência internacional já deixou claramente posto é que remover comunidades não é uma opção válida como princípio de política pública, quer dizer, sempre existirão situações onde será necessária a remoção, mas como casos específicos e excepcionais, e não como princípio geral.

Cabe notar de passagem, que o discurso ambiental que está sendo usado no Rio de Janeiro com muito vigor para obstruir as políticas de reconhecimento de direitos sociais dos moradores de assentamentos informais não resiste a uma crítica: a experiência internacional já mostrou que com frequência, muito mais do que um problema de “risco ambiental”, trata-se na verdade de um problema de falta de “gestão do risco ambiental”. A experiência de Medellín na Colômbia é brilhante para mostrar quanto o “social” e o “ambiental” não são categorias que necessariamente se excluem, sendo que é possível se buscar um cenário de integração socioambiental.

Então, como fazer? A primeira regra, também internacional, é a da prevenção: regularizar sem prevenção da informalidade claramente gera mais informalidade, os preços aumentam de maneira impressionante, e mais, as pesquisas, que agora estão pela primeira vez quantificando esses processos, têm mostrado que regularizar chega a custar até três vezes mais caro do que produzir lotes com

serviços básicos para a habitação de interesse social. Isso quer dizer que alguém está ganhando com a manutenção desse jogo da informalidade, bem como com a consideração da regularização de assentamentos não como política curativa, mas como a principal forma de política habitacional...

Há no Brasil toda uma estrutura de governança da terra que tem gerado um número absurdo de vazios urbanos, bem como de imóveis abandonados e subutilizados: 5 milhões e meio. Esse é um modelo perverso, que ao mesmo tempo que gera um déficit habitacional de 6 milhões de unidades, gera quase 6 milhões de imóveis vazios. Nesse contexto, então, regularizar sem prevenção da informalidade não funciona. Há de se criar outra estrutura de governança da terra urbana, incluyente e que democratize os processos de acesso ao solo e de produção da moradia nas cidades.

Dito isso, há naturalmente que se regularizar o que já está consolidado, enfatizando sempre que estamos falando de algo cuja natureza é curativa, remedial. Nesse contexto mais específico da regularização de assentamentos informais consolidados, nacional e internacionalmente há uma disputa de paradigmas sobre *como regularizar*: o Rio de Janeiro até agora tem adotado o paradigma da “urbanização” dos assentamentos informais, do investimento em serviços, infraestrutura, espaços públicos e algum melhoramento habitacional, porém sem uma consideração séria da dimensão fundiária. Outras experiências em outras cidades têm colocado a ênfase maior na “legalização”, “titulação” ou “formalização” dos assentamentos, sem investir tanto na dimensão urbanística. Outras pouquíssimas experiências têm tentado incorporar uma terceira dimensão de ordem socioeconômica, que é da geração de emprego e renda.

Para mim, sustentável é apenas a política de regularização que, além de ser articulada com políticas preventivas, integra essas três dimensões — urbanística, jurídica e socioeconômica — de maneira sistemática, levando em conta, de novo, a questão da escala e a necessidade de autossustentabilidade desses programas. O “Favela Bairro”/“Morar Carioca” não é de longe uma política autossustentável, pois é um programa caríssimo que depende de empréstimos internacionais caríssimos e que atende poucas dezenas de favelas de um universo de mais de mil, deixando ao abandono outro contingente de assentamentos informais.

Para terminar: se “regularizar” tem de ser articulado com “prevenir”, e se “regularizar” implica em “legalizar”, “urbanizar” e “criar programas socioeconômicos” de maneira integrada, a questão final que eu colocaria para vocês é “como legalizar”.

Concordo com o Alex Magalhães, porque acho que há todo um leque de opções jurídicas a serem consideradas, que dependem do contexto e do regime

jurídico da ocupação original. Não se pode esquecer que a obrigação jurídica que é colocada para o poder público pelos tratados internacionais, pela Constituição Brasileira e pelo Estatuto da Cidade é reconhecer o *direito de moradia* — que não é a mesma coisa que *direito de propriedade*, e muito menos *propriedade individual plena*. Isso quer dizer que há um leque de opções que vão da propriedade plena à propriedade coletiva, às cooperativas, aos fideicomissos, às concessões de uso individuais e coletivas, ao aluguel social etc.

São muitas as possibilidades para enfrentar um problema dessa escala e dessa complexidade, e não há necessariamente porque privatizar o patrimônio público através de doações aos ocupantes para que o direito de moradia seja materializado, pelo contrário.

Finalizando, lembrando que a minha preocupação maior é a de garantir a permanência das comunidades no local, nesse sentido é importante articular as políticas de regularização com as ZEIS — que internacionalmente estão sendo copiadas por outros países —, para manter a pressão do mercado imobiliário sob algum controle. Há de se pensar com mais cuidado o tipo de titulação a ser empregado: no caso das áreas ocupadas de propriedade particular, o caminho é um, pois trata-se sobretudo de declarar um direito subjetivo já constituído no tempo pela falta de cumprimento da função social pelo proprietário original, e isso se faz pela declaração judicial do usucapião especial urbano, ou por via administrativa — demarcação urbanística e legitimação de posse — quando possível. Agora, nas áreas de propriedade pública, não necessariamente há de se doar ou privatizar o patrimônio público para que o direito social de moradia seja garantido. O Vitor Chaves destacou muito a questão da moradia, mas quando ele traz os depoimentos dos moradores no caso do Cantagalo, há toda uma ênfase na propriedade individual como sendo o “grande escudo”, uma grande forma de proteção; para mim, essa é parte da “mitologia da propriedade”, pois a verdade é que, com frequência, na falta de outras proteções jurídicas como as ZEIS, a propriedade individual acaba expondo o proprietário a uma pressão muito maior do mercado imobiliário do que outras formas jurídicas. O caso da Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro é exemplar nesse sentido, e há outros exemplos também, então se trata de qualificar mais essa discussão, que não pode ser promovida na forma reducionista de somente “legalizar por decreto”, sem questionar o que, na ordem jurídica, causou a ilegalidade em primeiro lugar.

Parabenizando os colegas pelos excelentes trabalhos, proponho que seja feita uma integração um pouco mais clara no contexto da pesquisa entre “segurança da posse” e “segurança pública”, especialmente dessa perspectiva de como

garantir a permanência das comunidades no local, bem como garantir que os beneficiários finais e principais das ações do poder público sejam exatamente aquelas famílias que são objeto da tutela do estado — e que têm direitos subjetivos próprios à cidade e à permanência no local. Obrigado.

Letícia Osório: Dado o adiantado da hora, a gente não vai ter como fazer mais uma rodada, queria agradecer a presença de todos, e agora nós temos um intervalo para o café.

TERCEIRO PAINEL: DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA EM ASSENTAMENTOS URBANOS

MARIA TEREZA SADEK

Vamos reiniciar nossos trabalhos. Tenho enorme satisfação de coordenar esta última mesa de debates e gostaria que soubessem que foi bastante gratificante participar do desenvolvimento desta pesquisa. Ela tem características originais, e foi coordenada e elaborada pela professora Luci Oliveira, merecedora de todas as honras. Nesta mesa, vamos discutir um dos temas mais centrais do projeto: a questão do acesso à Justiça. O tema pode ser abordado de muitas maneiras diferentes. Sabemos todos do significado do acesso à Justiça para a realização dos demais direitos. Acesso à Justiça é o direito mais básico, é o direito sem o qual nenhum dos outros direitos se realiza. Trata-se, pois, de uma questão absolutamente primordial. Não há possibilidade de existência de uma sociedade minimamente igualitária se o acesso à Justiça não for de fato efetivo; se ele não sair do mundo da legalidade e moldar a realidade, e, em consequência, provocar impactos nas relações sociais.

Para começar os trabalhos, eu gostaria de pedir para Marcelo Burgos, que é da Pontifícia Universidade Católica aqui do Rio de Janeiro, para falar sobre as agências de proximidade, de direitos e territórios populares.

MARCELO BURGOS (PUC/RJ)

"Agências de proximidade, direitos e territórios populares."

Boa tarde. Queria, em primeiro lugar, agradecer pelo convite para participar deste seminário, e dizer que é uma honra estar aqui com vocês. Vou apresentar, de maneira sucinta, o resultado de uma reflexão que venho fazendo há muito tempo sobre a relação dos moradores da favela com a cidade e com o mundo dos direitos. E para esse tema, como procurarei sustentar, a recente experiência

de implantação das UPPs nas favelas do Rio de Janeiro é um capítulo importante.

Meu argumento é o de que as UPPs abrem uma oportunidade que não pode ser desperdiçada de inserção mais ampla dos homens pobres das favelas e periferias ao mundo dos direitos. Mas para isso, penso ser necessário articular a lógica do policiamento ostensivo como uma constelação de agências de proximidade capazes de enriquecer a vida popular com referências institucionais que favoreçam o acesso ao que estou chamando de direito à ordem pública.

I.

O meu ponto de partida é o seguinte: vivemos em um país — certamente esse fenômeno não é exclusividade brasileira — que tem conhecido dois fenômenos contraditórios: de um lado a chegada forte do mundo popular ao mercado, e nos territórios populares isso se manifesta pelo aquecimento de um mercado imobiliário informal nas favelas e nas periferias, e pela explosão do acesso ao consumo de bens e serviços, incluindo produtos financeiros, com a popularização do cartão de crédito; de outro, a ampliação do acesso aos direitos, que temos chamado de “decantação do direito constitucional”, que inclui desde os direitos trabalhistas até os direitos do consumidor. De fato, podemos dizer que cada vez mais o homem comum brasileiro se pensa como portador de direitos. Portanto, de um lado, o morador das favelas e periferias se vê inserido em um mundo mercantil pouco regulado, ficando exposto à toda sorte de exploração e violência dos agentes econômicos locais; de outro, cada vez mais se reconhece como sujeito de direitos.

As diferentes formas de combinação desses dois macroprocessos na vida concreta dos homens pobres das grandes cidades e metrópoles brasileiras podem ser melhor compreendidas se incorporamos à análise a noção de *regime urbano*, formulada por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. Pois a forma pela qual os segmentos populares das grandes metrópoles brasileiras experimentam a contradição inerente à sua condição de cidadão inserido de forma subalterna no mundo do mercado depende muito de como estão inscritos no espaço urbano. Gosto do conceito de *regime urbano* porque permite pensar que cada metrópole conhece um certo padrão institucional de incorporação das camadas populares ao poder urbano, comandado pelas elites locais e pelas forças de acumulação urbana. Portanto, quando falamos de *regime urbano* estamos falando de formas específicas de objetivação e de cristalização de estruturas de poder, que se ins-

crevem na lógica do território. E a forma pela qual está configurado um *regime urbano* condiciona o padrão de acesso à cidade, vale dizer o padrão de *direito à cidade*, aqui entendido no sentido *lefebvreano*, enquanto um conjunto de direitos pós-*welfareanos*, que pressupõe o acesso aos direitos sociais fundamentais, mas que vai além dele, incluindo também o direito à cultura e aos benefícios derivados da centralidade urbana ela mesma.

A relação entre o *regime urbano* e o *direito à cidade* pode variar bastante de metrópole para metrópole. O caso do Rio de Janeiro, por exemplo, é um caso forte, fortíssimo, de concentração territorial de riqueza. Trata-se de um *regime urbano* extremamente excludente, bem mais excludente que a metrópole de São Paulo, por exemplo. No Rio, como se sabe, a riqueza está muito concentrada na franja, sua orla, incluindo toda a Zona Sul, a Barra da Tijuca, e a Zona Litorânea de Niterói. E isso produz profunda desigualdade no padrão de direito à cidade de sua população.

II.

É a partir desse enquadramento que gostaria de trazer de modo mais específico a questão da favela. Para isso, antes de mais nada é fundamental considerar que não se deve tomar a favela como sinônimo de lugar da pobreza, e até onde sei, foi Lícia Valladares quem primeiro chamou a atenção para isso. Primeiro, as favelas podem ser bastante diversificadas internamente, inclusive abrigando, em alguns casos, uma pequena classe média. Segundo, porque nem todos os pobres moram em favelas; ao contrário, boa parte deles reside nos loteamentos irregulares das periferias.

Portanto, ao falar em favela tenho em mente que estamos lidando com uma categoria social que tanto tem servido como poderoso instrumento de segregação urbana, com a estigmatização de seus moradores, quanto como instrumento de luta por acesso à cidade.

Gosto de pensar que a favela é uma forma urbana forjada no contexto da República Velha, que surge como expressão de uma certa configuração do *regime urbano*, que então passava por profundas transformações decorrentes da abolição da escravatura e do fim do Império. No caso do Rio de Janeiro, capital da República, essas transformações ganham características especiais porque seu passado de corte do Império exigia que se desenhasse uma configuração urbana que definisse novas formas de segregação, mantendo à distância os segmentos populares da, agora, formalmente igualitária ordem social brasileira.

É nesse contexto que a favela é “inventada” — para usar o termo empregado por Valladares — como antítese da cidade, ou melhor, da cidade idealizada na aurora da República brasileira, uma cidade profundamente excludente, que mantinha fora de seus muros imaginários os habitantes egressos da escravidão e os trabalhadores pobres em geral. Assim é que, mesmo morando em casebres alugados em morros situados no centro da cidade, e mesmo trabalhando no pequeno serviço e comércio dos arredores, os moradores desses aglomerados são percebidos como estranhos à cidade. Disso se segue a generalização do próprio termo favela, antes nome próprio de um determinado aglomerado habitacional localizado nos fundos da principal estação ferroviária da cidade, a Central do Brasil — seu nome diz muito de sua importância —, e já nos anos de 1910 transformado em substantivo, empregado para caracterizar todos os aglomerados habitacionais construídos de modo mais ou menos informal nas encostas da região central da cidade.

Tem uma famosa crônica do João do Rio, escrita nos anos de 1910, e bastante conhecida dos estudiosos da favela, que deixa muito evidente como os moradores desses aglomerados instalados nos morros do centro da cidade são percebidos como pré-urbanos, situados na fronteira entre o urbano e o rural. O aglomerado em questão fica no Largo da Carioca, região central da cidade, e no relato do cronista, na medida em que se sobe o morro, a cidade vai ficando para trás, até o momento em que se depara com casebres toscos, onde se vê crianças descalças e seminuas, a criação de pequenos animais, enfim, toda uma ambiência que, de modo deliberado, o cronista aproxima da paisagem dos Sertões, descrita no já famoso livro de Euclides da Cunha.

Nesse lugar, encravado no centro da cidade, encontra-se esse ser que não é urbano, não é parte da cidade e por isso mesmo tampouco é um cidadão da república recém-criada. Esse lugar, ou esse não lugar, é a favela.

Mas é a partir desse lugar que o homem pobre oriundo da escravidão e expulso do latifúndio vai construir sua forma de luta por acesso à cidade. É por isso que tenho sustentado que a favela, em sua forma urbana, acabou sendo muito importante para a definição do modelo de modernização conservadora que o Brasil experimentou entre os anos de 1940 e 1970. Nesse período, como sabemos, passamos por um processo muito violento de modernização, deixando de ser um país rural para ser urbano, e deixando de ser refém da monocultura agrária para assumir a condição de uma economia industrial “dependente”, como se dizia nos idos dos anos de 1960.

Em São Paulo, por vários fatores, ocorre uma dinâmica diferente, com o protagonismo da questão da periferia. Mas no Rio, essa modernização autori-

tária dialoga muito com a forma urbana da favela; é para ela que boa parte dos “sem cidade” convergem; é a partir dela que constroem sua identidade coletiva para lutar pelo direito à cidade; é em torno dela também que o Estado formula suas estratégias de controle social e político dos pobres.

Minha hipótese é a de que, embora consolidada no contexto da modernização conservadora, essa forma urbana da favela sobrevive à redemocratização e aos efeitos da Constituição de 1988. Nesse sentido é que se pode dizer que o *regime urbano* do Rio de Janeiro — e não apenas nessa cidade — estaria em aberta contradição com a democratização da sociedade brasileira.

É verdade que as favelas têm hoje melhor acesso a bens fundamentais como água potável, energia elétrica, escola, e bens de consumo duráveis em geral. Mas no que se refere a direitos políticos e civis, sua população continua amplamente excluída. Não que isso seja singularidade da favela. Estudos recentes sobre conjuntos habitacionais, como o de Mario Brum, demonstram que, às vezes, os conjuntos habitacionais vivem todos os processos que se costuma atribuir às favelas; e isso que vale para os conjuntos também se aplica aos loteamentos irregulares. Em alguns casos, a situação de conjuntos e loteamentos é até pior do que a das favelas, por não contarem com uma identidade coletiva tão forte quanto a constituída em torno da favela para estruturar suas lutas pela cidade.

Penso que o ponto central que afinal singulariza as favelas é a ausência de direito à ordem pública. E nisso é interessante notar que outros espaços, como os conjuntos habitacionais, por exemplo, são mais ou menos “favelizados” quanto mais ou menos se veem privados desse direito. Cria-se, assim, um gradiente entre os espaços urbanos populares — e com frequência até mesmo no interior das favelas —, definido pelo grau de favelização, ou seja, grau de acesso/exclusão do direito à ordem pública.

Essa questão da singularidade da favela é central para meu argumento, por isso vale a pena insistir um pouco mais no assunto. A verdade é que definir o que é a favela é sempre um exercício intelectual difícil, e talvez por isso venha obcecando tanto diversas gerações de estudiosos. O que é a favela afinal? Apenas como ilustração, lembro de uma definição que foi apresentada num livro produzido recentemente pelo Observatório das Favelas, que ao final de um seminário que reuniu vários especialistas em torno da questão da especificidade da favela, a definiu da seguinte maneira: 1) território caracterizado pela incompletude histórica de políticas e de ações do estado, isto é, onde faltam garantias de efetivação de direitos sociais; 2) território onde os investimentos do mercado formal são precários, especialmente o imobiliário, o financeiro e de serviços; 3) território onde as edificações são predominantemente caracterizadas pela au-

toconstrução, não considerando os padrões urbanos normativos do estado; 4) território que abriga presença expressivas de negros, pretos e pardos.

Como se vê, essa definição de favela é tão larga que no fim das contas vale-ria para os mais diversos tipos de aglomerado habitacional popular.

Mas apesar de não se saber ao certo o que se quer dizer quando se fala de favela, o fato é que é uma categoria corrente no vocabulário culto e coloquial da cidade, ao ponto de se naturalizar expressões como “favelado” e “favelização”. Em estudo recente, cheguei à conclusão que essa maneira de caracterizar comportamentos ou espaços urbanos tem como elemento comum a identificação da ausência do *direito à ordem pública*.

Entendo o *direito à ordem pública* como o direito fundamental dos moradores de uma cidade que se pretenda democrática de estabilizar suas expectativas em relação ao comportamento dos seus vizinhos, dos agentes econômicos, da polícia e das máquinas públicas tomando como parâmetro os direitos. Portanto, o *direito à ordem pública* equivale ao direito a ter direitos. Mas esse direito depende ou está condicionado pela configuração urbana na qual se vive. Os moradores dos territórios populares não têm *direito à ordem pública* quando seu acesso à política é constringido por máquinas políticas que se associam a traficantes e milicianos; se os jovens, por exemplo, de uma favela, resolvem se organizar, imediatamente receberão um recado: “olha, fiquem no domínio da cultura, fazendo os seus RAPs, mas não se metam na competição política”; os moradores dos territórios populares não têm *direito à ordem pública* quando têm de lidar com um mercado imobiliário que não conhece a regulação, por exemplo, da lei do inquilinato e nem tampouco os limites básicos da legislação urbana; não têm *direito à ordem pública* quando se veem esmagados pela submissão imposta pelo tráfico e pela violência e arbítrio da polícia.

III.

É nesse contexto que gostaria de inserir o debate sobre a UPP. Filha do ensaio e erro de experiências anteriores, a UPP é portadora de novidades e de potencialidades ainda não completamente compreendidas. É certo que seu sucesso deve muito ao esgotamento do modelo puramente repressivo anteriormente adotado nas favelas, caracterizado por incursões policiais intempestivas, que quase sempre deixavam um rastro de sangue e de trauma entre seus moradores sem trazer qualquer mudança na sua situação de submissão às gangues de traficantes. Mas o que há de realmente novo na UPP? O que a distingue de outras iniciativas

alternativas ao modelo repressivo? O que afinal explica seu sucesso? São certamente muitos os fatores, mas talvez o mais importante seja a ampla adesão que ela vem encontrando entre os moradores das favelas já ocupadas.

Acabo de concluir uma pesquisa sobre as UPPs, que vai ser publicada em forma de artigo em 2013, e que levantou um conjunto de dados que ajudam a compreender como os moradores das favelas têm recebido as UPPs. Uma primeira constatação é a de que, apesar de reclamações pontuais de abusos cometidos por uma polícia que tem mantido um controle muito ostensivo da vida cotidiana das favelas, seus moradores percebem com nitidez que a UPP não apenas os liberta da submissão imposta pelo tráfico, mas também os protege da violência policial. Nesse sentido, para os moradores das favelas, o verdadeiro sentido da “pacificação” promovida pela UPP necessariamente inclui o efeito que ela tem produzido na “pacificação” da própria polícia.

O quadro encontrado pela pesquisa ainda revela um misto de angústia e de esperança diante da UPP. O pesado legado de desconfiança mútua entre a polícia e os moradores das favelas, e o histórico de descontinuidade na área da segurança pública ainda estão muito vivos na memória dos moradores das favelas. Por isso, quando indagados sobre o futuro da UPP, demonstram o receio de que ela tenha o destino de outras iniciativas, diluindo-se na “velha polícia”, que mantém com o mundo popular uma relação marcada pelo desrespeito aos seus direitos. Em várias entrevistas, aparece o temor de que ela talvez não passe de uma iniciativa voltada para atender imperativos dos grandes eventos que serão realizados no Rio de Janeiro.

Mas também são muitas as evidências empíricas de que a memória traumática resultante da longa exposição à violência do tráfico e da polícia torna especialmente forte a percepção de que a experiência da UPP representa uma oportunidade que não pode ser desperdiçada. Nesse sentido, mais do que de uma simples satisfação com a UPP, a adesão a ela por parte dos moradores das favelas também parece estar relacionada à esperança quanto ao que ela pode vir a representar na afirmação de sua cidadania.

Desse ponto de vista, a UPP pode ser percebida como uma espécie de remédio último para a ausência de instituições intermediárias, capazes de produzir outras formas de incorporação à sociedade; mas representa sem dúvida uma nova oportunidade que se abre para a redefinição do lugar dos territórios populares na vida das cidades; uma oportunidade que traz como desafio a construção da sociedade nos territórios populares. Explico-me: penso que nas favelas e territórios populares em geral não falta só o Estado, como se costuma dizer, mas também instituições sociais, e isso ajuda a explicar, de um lado, o

isolamento individual de seus moradores e, de outro, a hipertrofia das igrejas que vêm ocupando regiões inteiras da vida popular. Talvez essa ausência de sociedade, ou melhor, daquilo que a sociologia clássica denomina como instituições sociais intermediárias, não seja uma situação exclusiva das favelas. Mas é certamente nelas que os efeitos mais perigosos dessa ausência se fazem sentir; vale dizer, da ausência daquilo que Robert Putnam chama de “capital social”, termo cujo sentido pode ser traduzido pela ideia de confiança nas instituições e nos próprios indivíduos, especialmente na vizinhança; é nas favelas que, afinal, tem sido mais aguda a vivência de um tipo de sociabilidade que Luiz Antonio Machado denominou de violenta, porque regulada pela “lei do mais forte”. E aqui chego à discussão sobre as *agências de proximidade*.

IV.

A noção de agência de proximidade vem animando debates e políticas públicas na Europa e nos Estados Unidos pelo menos desde os anos de 1990. Na Europa, inclusive, muito especialmente na França, avançou-se no sentido de se pensar a ideia de justiça de proximidade que, como define Anne Wyvekens, seria “um ponto de encontro entre a política urbana (abordagem local, proximidade) e a política penal (justiça).

Em seu sentido mais geral, a ideia de *justiça de proximidade* traz como sinalização a expectativa de aproximar o direito da sociedade. Como diz Wyvekens: “Trata-se de fazer ver a justiça em lugares em que o direito parece ter desertado”. No caso da França, isso surge como resposta à crise da sociabilidade juvenil e ao que eles chamam de “mal-estar das periferias”. É muito interessante, inclusive, a comparação que a mesma Wyvekens fez entre a resposta francesa e a resposta americana a esse tipo de problema. A comparação ajuda a colocar melhor a nossa questão. Enquanto na França se apostou na aproximação das instituições em face dos territórios do mundo popular, de tal maneira que a linguagem do direito pudesse chegar ao homem comum, nos Estados Unidos a abordagem tem sido mais ecológica, prevalecendo a lógica do controle comunitário sobre o território.

O Brasil criou, a partir de 1988, um arcabouço institucional de proximidade. Um bom exemplo disso são os juizados especiais. Houve uma época, inclusive, que eles eram chamados de justiças de bairro. Aqui no Rio, nos idos de 1980, chegou a haver uma experiência — precocemente abortada — de instalação de juizados em favelas, mas infelizmente a iniciativa era muito avançada

para os padrões da época, e o próprio Judiciário recuou. Mas essa é uma instituição importante, a ideia de um juizado vicinal, que leva o direito para perto do homem comum, tanto na esfera civil quanto na criminal, trazendo para o mundo dos direitos os pequenos conflitos do consumidor, e os conflitos que se dão nas esferas de sociabilidade primária, na vizinhança e na família.

Outra lembrança importante são os diferentes conselhos criados pela legislação que se segue a 1988. Entre esses, destacaria o Conselho Tutelar, criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1989). Acabo de concluir uma pesquisa empírica sobre o Conselho Tutelar da zona sul do Rio, e dela posso antecipar duas constatações importantes: a primeira refere-se à fragilidade em que se encontra o Conselho Tutelar no Rio de Janeiro, não contando com o necessário apoio do poder público, e muito menos com a mobilização da sociedade civil. Só para dar uma ideia de quanto a sociedade civil do Rio de Janeiro está desatenta aos seus conselhos tutelares, na última eleição para conselheiro — e vale lembrar que qualquer cidadão eleitor pode votar para conselheiro —, na zona sul do Rio não mais do que 5 mil eleitores foram às urnas. À sombra da sociedade, o espaço tem sido controlado pelas máquinas políticas dos pequenos partidos e das igrejas. Outra informação importante que nos fala da sua fragilidade no Rio de Janeiro é a de que cada conselho tem apenas cinco conselheiros, e no caso do Rio de Janeiro existem apenas onze Conselhos Tutelares para uma população de mais de 6 milhões habitantes. No caso do Conselho da zona sul, são cinco conselheiros para cerca de 1 milhão de habitantes. Com isso, é evidente que uma agência que foi concebida para atuar em uma escala vicinal tem sua capacidade de atuação muito prejudicada. No entanto, e essa é a segunda constatação que gostaria de destacar, apesar dessas limitações o Conselho Tutelar tem desempenhado um papel muito interessante na mediação de conflitos envolvendo famílias e vizinhança, bem como atuado na afirmação de direitos de crianças e adolescentes, sobretudo nas esferas da saúde e da educação. Trata-se, portanto, de uma agência de proximidade com grande potencial para aproximar a linguagem dos direitos da vida popular. Uma terceira agência de proximidade que gostaria de valorizar são as escolas públicas. Acho que nós renunciamos à discussão sobre esse papel institucional da escola, aceitando passivamente sua redefinição como uma espécie de aparato técnico de formação de recursos humanos. Enquanto isso, policializamos excessivamente o debate a respeito de segurança pública, do controle social e da integração à vida da cidade. No entanto, quando você olha a escola pública como instituição e pensa que ela é a única que chega aos grotões das nossas cidades, a única agência pública que chega aos lugares mais remotos das nossas favelas — além dela só a polícia, mas quase nunca para fazer valer a linguagem dos direitos —, então podemos pensar a escola pública

como uma agência de proximidade com potencial para aproximar as instituições e procedimentos do direito (bem como os direitos) do mundo popular.

V.

Tentando agora sintetizar um pouco o argumento apresentado assim de forma tão ligeira, diria que o que está em jogo com as UPPs é o desafio de abrir espaço para a criação de um tecido social nos territórios populares, composto de instituições societais, capazes de sustentar a linguagem dos direitos. Considerando que as UPPs aparecem como uma espécie de último remédio para um processo de degeneração da própria polícia — do que são exemplo a formação recente de milícias — e de degradação da condição cidadã dos direitos mais elementares de moradores dos territórios populares, em especial das favelas, é necessário encará-las como oportunidade para um processo de construção do direito à ordem pública nesses territórios, aqui entendido como a base para o direito a ter direitos.

Nesse sentido, as UPPs podem ser encaradas não apenas como uma nova forma institucional de policiamento comunitário em favelas, mas como uma experiência que pode vir a animar o ajustamento entre o espírito democrático da Constituição de 1988 e o regime urbano de uma metrópole tão excludente como é o Rio de Janeiro. Vista a partir dessa perspectiva, passa a fazer sentido considerar todo um conjunto de políticas públicas que possam acompanhar e aproveitar a oportunidade aberta pela UPP. Foi pensando nisso que trouxe para nossa conversa a experiência internacional das agências de proximidade, e de como elas já estão presentes em nosso ordenamento jurídico e social. Lembrei dos juizados, dos conselhos tutelares, e das escolas, mas poderíamos com certeza falar de muitas outras. De todo modo, o que elas parecem conter de potencialmente importante é o fato de que, de diferentes maneiras, permitem uma efetiva aproximação entre a vida popular e a linguagem dos direitos. A aposta nas agências de proximidade aponta para uma promissora agenda de aprofundamento da experiência da UPP, que venha a permitir que a polícia deixe de ser confundida com o papel de instituidora da ordem pública e volte ao seu lugar de garantidora do bom funcionamento da ordem pública. A fórmula é simples: quanto mais sociedade menos necessidade de polícia.

Mas as agências de proximidade também podem ajudar a impulsionar uma das mais importantes vocações da UPP, que é a de servir como antessala de uma experiência mais profunda de reforma da própria polícia. Com o fortalecimento institucional da vida popular, podemos esperar também uma crescente adesão popular à UPP, que poderá significar importante mudança na luta pela

reforma da polícia, somando forças com os grupos e movimentos que há muito têm levantado essa bandeira, especialmente aqueles identificados com a afirmação dos direitos humanos. E é a partir desse processo político mais amplo que podemos vislumbrar um futuro promissor para a UPP, no qual sua lógica focalizada, e atualmente centrada na ocupação ostensiva de territórios populares, dê lugar à universalização das práticas hoje identificadas na UPP, de uma polícia que opera segundo a linguagem dos direitos.

Então, pedindo desculpa pela velocidade da exposição, me despeço agradecendo mais uma vez pelo convite, pela atenção de vocês.

Maria Tereza Sadek: Marcelo, nós é que agradecemos a sua participação. Você apresentou questões muito instigantes para o debate. Parabéns! Agora, vou passar a palavra para Miguel Emilio de La Rota, que é da Colômbia, e vai falar sobre acesso à Justiça em seu País.

MIGUEL EMILIO LA ROTA (DEJUSTICIA — COLOMBIA)

“Acceso a la justicia en Colombia: algunas reflexiones”.

El propósito de este breve documento es analizar el derecho y el problema del acceso a la justicia en el sistema judicial colombiano, con el fin de presentar eventuales propuestas de reforma judicial o de políticas públicas en el sector justicia que puedan disminuir los obstáculos del acceso a la justicia que subsisten en Colombia y que afectan en particular a las personas en situaciones de vulnerabilidad. Para ello combinamos discusiones normativas sobre la importancia del derecho de acceso a la justicia, con análisis conceptuales sobre el sentido y las dimensiones que puede tener este derecho y consideraciones empíricas sobre la situación del acceso a la justicia en Colombia. Con base en esas dimensiones normativa, conceptual y empírica realizaremos algunas propuestas para mejorar el acceso a la justicia en nuestro país. Esto explica las cuatro partes de nuestra presentación: 1) La dimensión normativa: la importancia del derecho de acceso a la justicia; 2) La dimensión conceptual: el sentido y las dimensiones del derecho de acceso a la justicia; 3) La dimensión empírica: La situación del acceso a la justicia en Colombia; y 4) A título de conclusión: recomendaciones para mejorar el acceso a la justicia en Colombia.

Las fuentes de este documento son diversas. Primero, nos documentamos en la literatura acerca del tema, dentro de la cual se encuentran algunos artículos desarrollados por *Dejusticia*. Segundo, acudimos a registros administrativos y a encuestas

nacionales que nos permitió tener una mirada cuantitativa de las necesidades jurídicas y del acceso a la justicia en Colombia. Y tercero, recogemos algunos de los hallazgos principales obtenidos en una investigación que se encuentra adelantando *Dejusticia*, que aplica primordialmente métodos de investigación cualitativos.

1. Breve referencia a la dimensión normativa: El derecho de acceso a la justicia en Colombia y su importancia

El derecho de acceso a la justicia en igualdad de condiciones está positivamente reconocido en la Constitución y en los pactos de derechos humanos ratificados por Colombia, por lo que, por esa sola razón, ya debería ser garantizado.¹⁵

Pero además existen al menos tres razones esenciales para que este derecho sea resguardado. Primero, sólo si se asegura el acceso igualitario a la justicia el poder judicial puede cumplir sus funciones pacificadoras en una sociedad, función de la esencia de dicho poder. Segundo, es posible decir del derecho de acceso a la justicia algo semejante a lo que decía Arendt de la ciudadanía: es el derecho a tener derechos. Si a una persona se le reconoce un derecho pero no se le asegura su protección judicial efectiva, que requiere acceso a la justicia, pues el derecho reconocido puede quedarse en el papel.

Desde el punto de vista jurídico puede haber una tercera razón, que está parcialmente incluida en la segunda: el acceso a la justicia es esencial, junto con la actuación legislativa y gubernamental para delimitar, no sólo asegurar, los derechos. Es decir, los jueces son fundamentales para establecer los límites entre derechos y respecto de otros valores constitucionales, lo cual a su vez le imprime características esenciales a la vida constitucional de cada país.

El Estado tiene entonces el deber de asegurar el acceso igualitario a la justicia de todas las personas. Dentro de este marco, debe prestar especial atención al acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o que han sido tradicionalmente discriminadas, dada la especial protección constitucional a la que tienen derecho estos grupos. Esto resalta la importancia de entender el derecho de acceso a la justicia como uno que implica importantes obligaciones prestacionales del Estado y frente al cual es necesario incorporar “*enfoques diferenciales*” a fin de comprender la situación en que se encuentran poblaciones como mujeres, personas con discapacidad, población económicamente vulnerables, grupos étnicos, etc.

15 Artículo 229 de la Constitución: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”

Dicho enfoque diferencial, a su vez, tiene sentido desde la perspectiva de política pública. La concepción de la manera como se presta un servicio público debe considerar, de manera central, cuáles son las necesidades particulares que tienen los diferentes grupos poblacionales respecto del servicio. La actuación estatal óptima es aquella que ajusta la prestación del servicio a las necesidades del máximo de personas, sujeta a las restricciones humanas y materiales existentes. Es decir, más allá del campo de la valoración normativa, el enfoque diferencial debe estar en la cabeza de cualquier buen funcionario público que busca optimizar adecuadamente los recursos públicos.

2. La dimensión conceptual del derecho de acceso a la justicia

En relación con lo conceptual, nos referimos a tres asuntos primordiales: de manera esperable, la definición de acceso de la que partimos y, por otra parte, la forma en cómo este acceso puede entenderse como un servicio público. Por último, desarrollamos el concepto que utilizamos de necesidades jurídicas y la manera como entendemos que éstas pueden (in)satisfacerse.

a. Definición de acceso a la justicia

Para nuestras investigaciones partimos de una definición del acceso a la justicia¹⁶ que consiste en el derecho que tiene toda persona o grupo de personas, sin discriminación alguna, a que existan mecanismos adecuados y sencillos del sistema de justicia para la resolución de situaciones que ameritan la intervención del Estado, sobre las cuales se adopte una decisión mínimamente satisfactoria, oportuna y a la que se le dé cumplimiento. Esta definición cuenta con siete elementos determinantes:

Primero, es el derecho de todos y todas las personas sin discriminación alguna, lo que hace referencia al elemento estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 26) el cual señala que: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier

¹⁶ Ver La Rota y Santa (2011) para un análisis de la literatura acerca del concepto del acceso a la justicia.

índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. El derecho se infringe si a determinadas personas se les impide entablar una acción o se les imponen trabas en el proceso contencioso contra cualquier otra persona por razones tales como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.

Segundo, es el derecho a que existan mecanismos adecuados y sencillos. Este elemento permite evaluar si los procedimientos establecidos normativamente para obtener la protección de los derechos son adecuados a las necesidades de la población y de fácil comprensión.

Tercero, dichos mecanismos se enmarcan dentro del sistema de justicia, este último entendido en un sentido amplio, es decir, orgánico e informal, que incluye tanto mecanismos formales como alternativos de resolución de conflictos y mecanismos administrativos. A su vez, no es necesario que los servicios de justicia sean prestados por autoridades de la Rama Judicial.

Cuarto, el objetivo de dichos mecanismos es la resolución de situaciones que ameritan la intervención del Estado. Dichas situaciones pueden ser: los conflictos sobre (i) situaciones de vulneración efectiva o amenaza de vulneración de derechos fundamentales, (ii) diferendos de pretensiones que sean relevantes jurídicamente, tales como las legales o contractuales, excluyendo procesos de jurisdicción voluntaria, la protección de intereses difusos o colectivos y la ocurrencia de delitos.

Quinto, sobre estas situaciones contenciosas se ha adoptar una decisión mínimamente satisfactoria. Esta característica no se define por el hecho de que la decisión haya sido favorable parcial o integralmente al usuario, sino a que no sea arbitraria y que haya sido tomada de manera imparcial por una persona con la potestad para dirimir conflictos.

Sexto, además de mínimamente satisfactoria, la decisión debe ser oportuna para proteger el derecho ya sea en el ámbito de la prevención o de la compensación o sanción. La solución de la controversia ha de presentarse en un tiempo razonable, teniendo en cuenta la complejidad del caso y los daños o perjuicios que pudieren causarse a las personas afectadas por ella.

Séptimo, para que el derecho de acceso a la justicia se entienda como satisfecho es necesario que la decisión adoptada sea cumplida. Este elemento hace alusión directa al requisito establecido en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantiza la efectividad de la justicia.¹⁷

17 El artículo 25 de la Convención Interamericana establece: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la

b. La justicia como un servicio

De otra parte, el acceso a la justicia puede también ser enfocado como un problema de demanda y oferta, pero sin que esa perspectiva analítica necesariamente nos conduzca a pensar que se trata de un “mercado” de la justicia puesto que estamos hablando de un derecho fundamental.

El enfoque de demanda y oferta es útil al pensar en la dimensión prestacional que aplica a éste, y casi a cualquier, derecho. Dado que el goce efectivo del derecho necesita de la provisión de un bien o servicio, el uso de herramientas de la economía y la política pública ayudan a su mejor y más amplia provisión y, en consecuencia, a una mayor satisfacción del derecho. Lo cual no significa que exista un mercado de este derecho.

Puede entonces decirse que los problemas de acceso a la justicia surgen cuando existe un desajuste entre la oferta de soluciones judiciales frente a las demandas de justicia o a las necesidades jurídicas que las exceden, por lo que muchas de esas demandas quedan como necesidades jurídicas insatisfechas (NJI).

c. El concepto de necesidad jurídica

El concepto de necesidad jurídica se encuentra en el centro del diagnóstico sobre la situación de acceso a la justicia y se deriva de la definición del derecho desarrollada en líneas anteriores. ¿Cuáles son esas situaciones contenciosas que ameritan la intervención del Estado?

Si bien el concepto de necesidades jurídicas es infaltable en la mayoría de los estudios sobre acceso a la justicia, su definición no es unívoca,¹⁸ y depende en buena medida, del concepto que se tenga del derecho de acceso a la justicia y la forma de medir la satisfacción del mismo.

Para entender el concepto de necesidad jurídica, es importante entender la secuencia lógica surtida desde un problema hasta la necesidad jurídica insatisfecha,¹⁹ así:

Problema → Problema Jurídico → Necesidad Jurídica

presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. || 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; || b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y || c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

18 Ver PNUD (2010, p. 18)

19 Ver Corporación Excelencia en la Justicia (2010, pp. 17 — 18)

Para empezar, el problema tiene lugar en aquellas situaciones que afectan la calidad de vida de las personas, y que no necesariamente están relacionadas con el disfrute de un derecho. Un problema se vuelve jurídico cuando está asociado a i) la existencia de un derecho constitucional, legal o jurisprudencialmente reconocido y, ii) un conflicto sobre la titularidad de ese derecho o las circunstancias que afectan el goce y disfrute del mismo.

A su vez, el problema jurídico se transforma en necesidad jurídica cuando la persona no puede resolverlo por sí misma y necesita la intervención de un tercero imparcial, a través del sistema judicial.

Por último, si la persona no puede dar trámite al proceso para resolver el conflicto por enfrentarse ante una barrera, o el resultado es insatisfactorio por razones derivadas del funcionamiento del sistema, estamos frente a una necesidad jurídica insatisfecha. Podríamos entonces identificar obstáculos de acceso a la justicia que implican vulneraciones de este derecho por falta de garantía del mismo.

3. La dimensión empírica: el acceso a la justicia en Colombia

El análisis empírico de la situación del acceso a la justicia se apoya en dos tipos de evidencias recogidas por *Dejusticia*: una cuantitativa, que construye sobre un esfuerzo anterior de *Dejusticia* y se alimenta de encuestas de necesidades jurídicas realizadas en Colombia; otra cualitativa, que forma parte de un proyecto en curso aún inédito.

a. La evidencia cuantitativa o la pirámide de la litigiosidad.

Este aparte se construye sobre una investigación de *Dejusticia* (Uprimny, Rodríguez y García Villegas, 2006), pero con datos actualizados recientemente.²⁰ En dicha ocasión, los autores caracterizaron el significado y el contenido de la “pirámide de la litigiosidad”, figura que relaciona las necesidades jurídicas con los casos que efectivamente ingresan y se tramitan en el sistema judicial. En la base de la pirámide se encuentran los problemas que merecen un tratamiento judicial; más arriba, los asuntos que son tratados por el sistema judicial; que en todos los

20 En dicha ocasión, nos basamos en una encuesta realizada por el Consejo Superior de la Judicatura y el DANE en 1997, que buscó medir la conflictividad y el acceso a la justicia en siete ciudades colombianas (CSJ y DANE, 1998). Retomamos, incluso literalmente, muchos de los aportes desarrollados en dicha ocasión.

países son una porción pequeña de toda la conflictividad social. Puesto que nuestra definición de acceso a la justicia incluye características de la misma decisión judicial; que se tome en un tiempo oportuno, sea mínimamente satisfactoria, y se cumpla, éstas características integran la cúspide de la pirámide. Ver el gráfico 1.

Gráfico 1 — Pirámide de Litigiosidad



La pirámide de litigiosidad nos permite distinguir tres etapas de la prestación del servicio de justicia y obstáculos relativos a cada una de ellas: la primera, relativa al momento de acudir o no a algún servicio de justicia; la segunda, referida al momento de entrada al sistema, en el que la persona ya ha decidido acudir pero que encuentra obstáculos para realizar una demanda, denuncia, u otra solicitud de servicios jurídicos de manera efectiva. Es claro que la primera y la segunda etapa interactúan, pues las dificultades al nivel de entrada son estímulos negativos para que la persona decida acudir. La tercera etapa es la de la decisión o respuesta jurídica, que debe ser razonable y dentro de un margen de tiempo oportuno. En esta etapa incluimos que dicha respuesta debe cumplirse; algo que otros podrían categorizar como una cuarta etapa.

Así como en 2006 *Dejusticia* levantó la pirámide de litigiosidad para la realidad colombiana con datos de 1997, en esta ocasión intentamos hacerlo a partir de la encuesta realizada en 2009 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Consejo Superior de la Judicatura para 24 ciudades del país (Consejo Superior de la Judicatura y DANE, 2009).²¹ Tal

21 Los resultados de esta encuesta pueden ser parcialmente comparados con los de la realizada en 2007. En esta ocasión no hacemos este ejercicio. Aunque no sobra indicar que a grandes rasgos las tendencias descritas no muestran grandes diferencias durante el periodo 1997 — 2009.

como lo reconocieron Uprimny, Rodríguez y García Villegas, la reconstrucción empírica de la pirámide de litigiosidad permite analizar la manera como las situaciones potencialmente perjudiciales se transforman en demanda de justicia, lo cual es distinto en diversas culturas y ordenamientos nacionales. Esta herramienta nos brinda entonces información interesante sobre el estado de la justicia en un determinado país.

Como observamos en el gráfico 1, las necesidades jurídicas reportadas por los hogares puede considerarse como la *demanda potencial declarada* de justicia, cuando se trata de casos en los que los ciudadanos consideran que tuvieron conflictos que justifican un tratamiento judicial (incluyendo, claro está, haber sufrido delitos). Desde el punto de vista empírico, estas necesidades jurídicas declaradas, así como la demanda potencial de servicios de justicia, representa el 100 por ciento de la demanda de justicia.

A pesar de lo anterior, la pirámide de litigiosidad puede incluir como base un fenómeno adicional correspondiente a las necesidades jurídicas no declaradas. Como lo indican Flestiner, Abel y Sarat (2001, p.43 y ss.), una situación de daño no se transforma automáticamente en conflicto pues para que ello ocurra es necesario que las personas: i) perciban que se trata de un daño injustificado, que los autores denominan *naming*, ii) que es atribuible a otra persona, lo que denominan *blaming*, y iii) frente a la que se puede hacer un reclamo por lo ocurrido, *claiming*. Así, muchos daños pueden ser considerados por quienes los sufren como normales o justificados, que no pueden atribuirse a nadie, o que no merecen tratamiento judicial. En caso de no existir estos elementos, las personas no consideran que se encuentran frente a un conflicto que puede llevarse a un tercero imparcial, lo que acaba siendo imperceptible en la mayoría de las encuestas de necesidades jurídicas. Tal vez el mejor ejemplo de esto en Colombia es que algunas personas consideran como justificados hechos de violencia doméstica o delitos sexuales.

Por lo anterior, las cifras de demanda potencial normalmente subestiman el número real de necesidades jurídicas, pues no evalúan las situaciones de daño que no son percibidas como necesidades jurídicas. Obviamente es muy difícil detectar estas situaciones, con la excepción de algunos investigadores que lo han intentado (por ejemplo Wouters y Van Loon, 1991),²² por lo que la demanda

22 Estos autores hicieron preguntas no sólo sobre aquello que los hogares reportaban espontáneamente como conflicto jurídico, también sobre “*situaciones problemáticas*”, incluso si éstas no habían sido señaladas expresamente por los encuestados. Encontraron que mientras que sólo 14 por ciento de los hogares encuestados respondieron espontáneamente que habían tenido conflictos jurídicos, 34 por ciento reconocieron experimentar situaciones problemáticas (Wouters y Van Loon, 1991, pp. 33 y 34). Es fácil asumir que al menos una parte de estas situaciones problemáticas en realidad son conflictos con

declarada es la base de nuestra pirámide de litigiosidad (que equivale al 100 por ciento de los casos), pues carecemos de evidencia empírica para evaluar el total verdadero de necesidades jurídicas.

Los datos para la pirámide de litigiosidad en Colombia pueden observarse en la Tabla 1. Conforme a la encuesta del DANE y el Consejo Superior de la Judicatura, algunos de los conflictos reportados fueron solucionados al llegar a acuerdos directos con la otra parte, o al actuar por cuenta propia. A las necesidades jurídicas declaradas restamos los casos solucionados de otras maneras y las necesidades jurídicas presentadas, lo que llamamos también obtuvimos demanda efectiva. Ésta comprende a aquellos casos que los ciudadanos efectivamente quieren encaminar al sistema judicial.

Tabla 1 — Pirámide de la litigiosidad en Colombia (DANE y CSJ, 2009, 24 ciudades)

	1 Demanda potencial (a)	1.237.397	100%			
	2 Otras formas de solución	85.254	7%			
	3 Demanda efectiva = 1-2	1.152.143	93%	100%		
Flujo de casos	4 Demanda disuadida (b)	432.557	35%	38%		
	5 Demanda presentada = 3-4	719.586	58%	62%	100%	
	6 Demanda negada (c)	55.911	5%	8%		
	7 Demanda globalmente atendida (d) = 5-6	663.675	54%	92%	100%	100%
	8 Demanda difícil (e)	229.136	19%	35%		↑
	9 Demanda atendida sin dificultades = 7-8	434.539	35%	65%		
	10 Proceso con resultado (f)	206.280	17%			31%
	11 Proceso iniciado sin resultados (g) = 7-10	457.395	37%			69%
Obstáculos	12 Demanda presentada con obstáculos de entrada=6+8	285.047	23%	40%	100% = Dda. presentada	
	13 Demandas presentada sin resultado = 6+11	513.306	41%	71%		
	14 Demanda efectiva con obstáculos de entrada=4+6+8	717.604	58%	62%	100% = Dda. efectiva	
	15 Demanda efectiva sin resultado = 4+6+11	945.863	76%	82%		
	(a) Número de conflictos reportados					
	(b) Encuestados no acuden a autoridades					
	(c) Acuden a las autoridades pero no son atendidos					
	(d) Logran acceder a las autoridades					
	(e) Logran acceder a las autoridades pero con dificultades					
	(f) Casos para los que hubo una decisión o una conciliación					
	(g) Casos admitidos, para los que todavía no hay resultado o hubo desistimiento					

Muchas personas perciben obstáculos para presentar el caso ante las autoridades por lo que una proporción de la demanda efectiva es *disuadida*, y por ello la *demandada presentada* resulta menor que la demanda efectiva. Ciertos casos

las características de necesidades jurídicas, lo que resulta en un subregistro de la demanda potencial de servicios de justicia.

presentados son inadmitidos o rechazados por las autoridades judiciales, los cuales al restarse del cálculo de la *demanda presentada* resultan en la *demanda globalmente atendida*.

Pero no toda la demanda atendida realmente llega de manera apropiada al sistema judicial pues en ciertos casos las personas encuentran dificultades para hacerlo. Al restar el componente de *demanda difícil* nos aproximamos a la *demanda atendida sin dificultades*, que es aquella que se puede considerar que logró acceder apropiadamente al aparato judicial.

Finalmente, para muchos de los procesos atendidos, el aparato de justicia no logra presentar resultados a tiempo, de lo que resultan los *procesos iniciados sin resultado*, y simultáneamente, aquellos para los cuales el sistema logró conseguir, ya sea una conciliación o una respuesta oficial, que llamamos *procesos con resultado*.

De nuestros datos también podemos determinar la magnitud de los obstáculos. Respecto a la *demanda presentada* identificamos los *obstáculos de entrada*, que resultan de la adición de la *demanda negada* y la *difícil*, y aquella *sin resultado*; que es la suma de la *demanda negada* y de los *procesos iniciados sin resultado*. Por su parte, para la *demanda efectiva* también observamos los *obstáculos de entrada*, que se determina a partir de la suma de la *demanda disuadida*, la *negada* y la *difícil*; y por último, la *demanda efectiva sin resultado*, la cual se obtiene de la suma de la *demanda disuadida*, la *demanda negada* y los *procesos iniciados sin resultado*.

Estos datos permiten reconstruir una pirámide de la litigiosidad en Colombia que resumimos en el siguiente gráfico.

Gráfico 2 — Pirámide de la litigiosidad en Colombia (DANE y CSJ, 2006, 24 ciudades)



Esta pirámide de la litigiosidad permite llegar al menos a dos conclusiones importantes.

Primera, tal como lo verificamos en 2006, el sistema judicial colombiano dista de estar colapsado o ser inasequible, en tanto tramita un número considerable de causas. Identificamos un nivel importante de *demanda presentada* del 58 por ciento de la demanda declarada, del que más de nueve de cada diez casos son atendidos. Sin embargo, observamos que dicha *demanda atendida* no siempre es adecuada: más de un tercio de los casos atendidos (19 por ciento de la *demanda declarada*) acceden con dificultades. En términos generales, cerca del 40 por ciento de la *demanda efectiva* es disuadida y 8 por ciento de la *demanda presentada* es inadmitida. Así, en más del 70 por ciento de la *demanda declarada* identificamos obstáculos, que inhiben la continuación del proceso o aumentan sus costos.

El nivel de resolución de los conflictos presentados es relativamente bajo: 17 por ciento de la demanda declarada. O a la inversa, cerca del 70 por ciento de los casos iniciados no han sido resueltos de alguna manera. Por obvias razones debemos asumir que dicho nivel de acceso se deteriora a medida que los conflictos se presentan en zonas rurales en las que la presencia del sistema judicial es más escaso.

Segundo, un dato muy significativo de la pirámide de la litigiosidad colombiana es que en sólo 7 por ciento de los conflictos las personas recurren a métodos distintos al judicial. Dicha proporción de acceso a vías de acuerdo o de mecanismos autocompositivos es significativamente menor que el detectado en otros países en donde se ha hecho el ejercicio de reconstruir la pirámide de litigiosidad.²³

Finalmente, la encuesta del DANE y del CSJ pregunta a quienes no llegaron a un acuerdo inicial y no acudieron a las autoridades, cuál fue la principal razón de ello. Las respuestas son ilustrativas, tal como lo expone la Tabla 2.

23 Por ejemplo, en el citado caso belga, aproximadamente 40 por ciento de la totalidad de los casos eran resueltos por negociación directa o por la mediación de un tercero, sin necesidad de llegar a la presentación de una demanda judicial (Wouters y Van Loon, p 36). Es posible que el cuestionario del DANE y el CSJ, al referirse a conflictos, controversias o delitos, excluya casos que no son percibidos como necesidades jurídicas, por personas que los solucionan a través de la negociación directa. Puede que la pregunta subregistre la capacidad negociadora de los colombianos.

Tabla 2 — Razones por las que encuestados no acudieron a autoridades

No acudieron a autoridades	468.958	100%
Piensa que la justicia no opera	147.663	31%
Piensa que hay ausencia de autoridad	39.294	8%
Piensa que es difícil el acceso a las autoridades	8.255	2%
Falta de pruebas	99.713	21%
Cree que los trámites son complicados	38.167	8%
Por temos a represalias	74.778	16%
No sabía que podían acudir o cómo hacerlo	24.843	5%
Costos	7.472	2%
No sabe	28.773	6%

Observamos que 21 por ciento de quienes responden indicaron falta de pruebas y 16 por ciento temor a represalias. Aunque, el 8 por ciento señaló como causa la complejidad de los trámites. En suma, 34 por ciento de quienes no acudieron lo hicieron por la percepción de insuficiencia de pruebas, la complejidad de los trámites y los costos lo cual sugiere que mecanismos de simplificación procesal podrían facilitar considerablemente el acceso a la justicia.

Pero eso no es todo; en cerca de un 40 por ciento de las ocasiones, las personas no acudieron al sistema judicial por falta de credibilidad en la justicia (la justicia no opera o hay falta de autoridad). Ésto plantea un reto importante referente al círculo vicioso que existe entre los problemas del sistema judicial, que resultan en carencias de legitimidad pública, lo que desalenta el acceso a la justicia de quienes sufren conflictos o delitos.

b. Algunas evidencias cualitativas acerca del acceso de personas de grupos vulnerables

Está claro que la información cuantitativa anterior deja muchos temas por fuera. Uno de éstos es el enfoque diferencial. Los datos expuestos no son suficientes para analizar diferencias entre grupos sociales que, como indicamos, es necesario para la prestación de cualquier servicio; mucho más cuando se trata del goce efectivo de un derecho constitucional. Probablemente, los microdatos de la encuesta citada, y los esfuerzos de recopilación de información posteriores

que incluye una encuesta de necesidades jurídicas que *Dejusticia* se encuentra realizando, proporcionen información valiosa al respecto.

Además, existen dinámicas que son simplemente difíciles de captar desde el punto de vista cuantitativo y para las que utilizamos herramientas de investigación cualitativas. Con ello intentamos aproximarnos a los mecanismos a través de los cuales las personas enfrentan necesidades jurídicas y encuentran obstáculos para acceder a los servicios de justicia. Conocer estos mecanismos es fundamental para obtener un diagnóstico completo acerca de los problemas del acceso a la justicia en Colombia y poder pensar en alternativas de política pública para superarlos.

Este aparte se basa, como ya se explicó, en un proyecto en curso en *Dejusticia* sobre el acceso a la justicia de poblaciones de grupos vulnerables,²⁴ para el que analizamos las necesidades jurídicas de estos grupos y evaluar los obstáculos que enfrentan para acceder a la justicia. Estos hallazgos provienen del análisis de la literatura que hasta el momento se ha producido en nuestro país respecto de estas poblaciones así como de múltiples entrevistas y grupos focales realizadas a lo largo del último año y medio en diferentes regiones del país.

i. Necesidades jurídicas de personas de algunos grupos vulnerables

Comenzamos por analizar las necesidades jurídicas, que ya definimos anteriormente. Como es de esperar, las necesidades jurídicas de cada grupo poblacional están intrínsecamente relacionadas con sus características socioeconómicas. Así, la situación de vulnerabilidad económica desproporcionada de estos grupos es un elemento esencial al momento de caracterizar sus situaciones jurídicas. Sin embargo, las necesidades jurídicas van más allá de estas propiedades generales pues observamos que también dependen de las particularidades cotidianas de cada uno de los grupos. De acuerdo con lo anterior, de los grupos focales realizados con diversos grupos poblacionales concluimos que las necesidades jurídicas más importantes para los grupos *afro colombianos* entrevistados recaen en: i) los prejuicios y la discriminación en su contra en la vida social y laboral cotidiana, y ii) el maltrato al que están sujetos por parte de las autoridades policiales en algunos lugares como en los barrios de suburbio de Cali.

De forma muy similar, para los grupos *LGBT* las necesidades jurídicas primordiales recaen en: i) los prejuicios y la discriminación a los que están sujetos

24 Para este proyecto hemos publicado, o estamos por publicar, varios documentos referidos a la situación de acceso a la justicia en Colombia. Al respecto, ver La Rota y Santa (2011)

en su vida en vida social y laboral cotidiana, y (ii) el maltrato, particularmente los ataques violentos, por parte de civiles y miembros de la policía nacional. Esto último se identifica de manera prominente hacia la población *trans*, que está expuesta permanentemente a ataques violentos.

En relación con las *personas con discapacidad*, sus necesidades jurídicas más comunes son: i) la ausencia de ajustes básicos para su desarrollo normal en sociedad, en términos de la Convención de Derechos de la Población con Discapacidad, diversos estamentos de la sociedad se niegan a adaptarse a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, ii) necesidades de salud relacionadas a los permanentes obstáculos que encuentran para acceder a servicios y medicamentos relativos a las particularidades de sus capacidades y iii) la victimización criminal dado que su situación les hace en múltiples ocasiones más vulnerables a la criminalidad.

Por otro lado, para las *mujeres*, las necesidades jurídicas más notorias incluyen problemas que se presentan más en un ámbito privado y no tanto en los de su vida pública. Algunos ejemplos son la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la inasistencia alimentaria.

Las personas en *situación de vulnerabilidad económica* encuentran sobre todo necesidades jurídicas relacionadas con i) la ausencia de provisión de servicios de salud, ii) disputas vecinales relacionadas con la cotidianidad y iii) niveles que parecen más altos de criminalidad diaria.²⁵

Por último, y de manera más general, las *víctimas* tienen como principal problemática su misma condición de víctimas. Es decir, independientemente de las condiciones de abandono que sufren muchas de las víctimas de conflicto, su condición de víctimas que es la necesidad jurídica principal perciben los grupos focales. Por ejemplo: la población desplazada que a pesar de algunos esfuerzos estatales sigue estando en una situación de altísima vulnerabilidad socioeconómica les hace sujetos de derechos de justicia, verdad y reparación.

En caso de que estas diferencias en las necesidades jurídicas se confirmen de manera cuantitativa, se debe analizar si es necesario hacer ajustes a la oferta de justicia dependiendo de la demanda esperada de estos servicios por parte de personas de estos grupos. Para ello, es necesario evaluar los obstáculos de acceso

25 El Centro de Investigación Fedesarrollo indica que las personas con necesidades básicas insatisfechas tienen ligeramente un mayor nivel de necesidades jurídicas que las demás, en todas las dimensiones de conflictividad medidas en dicha encuesta. También estiman que la mayoría relativa de los conflictos sucede a personas en los estratos 2 y 3. A su vez, el 68 por ciento de los conflictos son reportados por mujeres. Particularmente, las personas con NBI sufren un mayor grado de victimización delictual. Ver Castro y Oliveira (2008, p. 32-37).

que en general encuentran las personas de grupos de vulnerabilidad constitucional.

ii. Obstáculos de acceso a la justicia de personas de algunos grupos vulnerables

Clasificamos los obstáculos de acuerdo con diferentes niveles de una pirámide de litigiosidad: para acudir al sistema, para pasar de una necesidad declarada a una efectiva; para entrar al sistema, que la necesidad sea admitida; y para que exista una resolución mínimamente satisfactoria, oportuna y que se cumpla.

1. Obstáculos para acudir a las autoridades o a otro tercero

Empezamos con la información que tenemos acerca de los obstáculos para que las personas con necesidades jurídicas acudan al sistema de justicia.

Los datos a los que hemos tenido acceso nos sugieren que existe un bajo nivel de voluntad para acudir al sistema. Las mujeres, a partir de nuestra comparación entre casos de violencia intrafamiliar o violencia sexual de Profamilia con las solicitudes anuales de dictámenes de medicina legal; las personas LGBT, a partir de la encuesta de Profamilia en la manifestación LGBT en Bogotá; y las personas con vulnerabilidad económica, a partir de la encuesta de acceso a la justicia de Fedesarrollo, registran números relativamente menores que las demás personas al acudir a la justicia o denunciar delitos de los que han sido víctimas.²⁶ (ver tabla 3)

26 Así, mientras que alrededor del 21 por ciento de las mujeres víctimas de violencia sexual denuncian el hecho, según la encuesta de victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá, el promedio de denuncia para todos los delitos es de alrededor de 34 por ciento. Ver La Rota y Santa (2011, p. 35) Así mismo, según una encuesta de la Alcaldía de Bogotá, sólo el 13 por ciento de las personas trans han intentado acudir a las autoridades tras eventos concretos de discriminación en su contra. Ver Alcaldía de Bogotá (2010). Así mismo, la encuesta de conflictividad realizada por Fedesarrollo para tres municipios colombianos encuentra que para seis de nueve dimensiones de conflictividad, las personas con necesidades básicas insatisfechas acuden más a las autoridades que aquellas sin necesidades básicas insatisfechas. Ver Castro y Oliveira (2008, p. 38 y ss).

Tabla 3. Proporción de personas que denuncian²⁷

Agresión contra Trans	13%
Violencia sexual	21%
Violencia intrafamiliar	32%
Promedio delitos	35%

En todos estos casos, la desconfianza o el escepticismo en el sistema de justicia, o respuestas equivalentes, son razones comúnmente mencionadas por los grupos focales. En particular, cuando el victimario forma parte de las propias autoridades policiales, lo cual sucede de manera común para las personas transexuales o afrocolombianas.

Las pérdidas monetarias o de tiempo percibidas por las personas juegan un papel importante, aunque al parecer, relativamente menor al de la desconfianza en el sistema. Como es obvio, las razones de acudir o no acudir se mezclan, probablemente a partir de una lógica que compara los costos con la probabilidad de que el problema sea solucionado. Sin embargo, no podemos captar esta dinámica a partir de la información que tenemos. En términos de recomendación de política parecería evidente que es necesario fijarse tanto en los costos como en la confianza en la justicia.

Hasta ahora, la evidencia con la que contamos no nos permite aislar la variable del desconocimiento de los derechos como obstáculo para acudir a la justicia. Las personas que han participado en los grupos focales parecen bastante conscientes de que los conflictos que describimos ameritan acudir a las autoridades, incluidos los asuntos de violencia intrafamiliar. Sin embargo, dichos grupos pueden no ser representativos de las poblaciones normales dado que al acudir a nuestros grupos focales, hacen parte de redes sociales que pueden ser en realidad excepcionales.

Una recomendación política que se deriva de esto, y que confirmamos a lo largo de las entrevistas y los grupos focales realizados, es que quienes tienen redes más establecidas o cuentan con una mayor cercanía a líderes sociales (así sea líderes informales, como barriales) parecen acudir en mayor medida y más fácilmente a las autoridades. Tener a alguien que informe, que ayude, que incentive, o que acompañe parece ser vital para superar este obstáculo. De nuevo, es difícil de confirmarlo cuantitativamente dada la dificultad de formular una variable que capture el nivel de interconectividad de las personas.

27 Fuentes: Dejusticia (2011), Profamilia (2011i), Profamilia (2011ii), Cámara de Comercio de Bogotá (2011)

Ahora bien, nuestra afirmación de que existe evidencia de que los grupos vulnerables acuden a la justicia relativamente menos no necesariamente se debe a sus características específicas. Características transversales de vulnerabilidad que se predicen para muchos de estos grupos (mujeres, víctimas, trans, afros, personas con discapacidad), tales como las mayores necesidades económicas, o menores niveles de educación, pueden jugar un papel importante y tal vez preponderante. Por ejemplo, un factor que puede tener una incidencia transversal fundamental es el nivel de educación de las personas. Un mayor nivel educativo confiere una mayor facilidad para declarar los problemas como conflictos que ameritan acudir a un tercero. Por el contrario, menores niveles de educación se asocian con las dificultades económicas que viven las personas de muchos de los grupos vulnerables descritos, tales como las personas con discapacidad, los afrocolombianos y las personas trans.

No obstante, puede haber argumentos para otorgarle importancia a otras variables específicas de los grupos poblacionales: aparte de las personas trans, los LGBT parecen tener iguales o incluso mayores niveles de educación e ingresos que el promedio. Las mujeres parecen tener iguales o ligeramente mayores niveles educativos que los hombres. Esto nos permite formular la hipótesis de que hay obstáculos específicos para que las personas de estos grupos acudan a las autoridades por ejemplo: la vergüenza al denunciar ciertas actuaciones en su contra. Esta conducta a su vez puede estar asociada a la ausencia de condiciones de privacidad y de capacitación e idoneidad de las autoridades para atender asuntos relacionados con la identidad sexual o las agresiones sexuales.

2. Obstáculos para entrar al sistema

En términos generales, en nuestra investigación identificamos una insuficiencia de mecanismos institucionales para guiar a las personas a través de un proceso razonablemente cómodo, expedito y poco costoso. El sistema parece ser poco amigable al nivel de entrada, lo cual no es tan superficial como suena. La experiencia que se vive durante la realización de los trámites parece tener un efecto importante en el nivel de acceso a la administración de justicia; tanto por las consecuencias que ésta tiene sobre la capacidad de navegar la entrada al sistema de personas vulnerables, como por la percepción de la experiencia que queda en las personas. Esto determina la decisión futura de acudir cuando se enfrente una necesidad jurídica nueva.

Primero, observamos una ausencia de claridad acerca de trámites que parecerían ordinarios (por ejemplo, la denuncia por lesiones, lo cual es de vital im-

portancia para mujeres y personas LGBT), para los que repetidamente hemos oído de inconsistencias en el comportamiento de las autoridades receptoras. Para las denuncias de lesiones reiteradamente fuimos informados que a los denunciantes los “trastean” entre el Instituto de Medicina Legal y la Fiscalía, sin que sea clara la entrada —*vaya allá primero... no, vaya a este otro sitio*—. Algo obvio que debería estar claro es el trámite a seguir en estos casos.

También supimos de repetidos intentos por parte de las autoridades de convencer a las personas de que no denunciaran —*eso no vale la pena denunciarlo, aquí no se va a poder hacer nada*—. Incluso a partir de argumentos verdaderamente deleznable: a una persona trans le indicaron que, a no ser que —*llegara reventada*—, la denuncia penal sería inocua.

Por otra parte, constatamos la exigencia, por parte de las autoridades, de trámites o condiciones insustanciales para levantar una denuncia. Por ejemplo, en el momento en el que un afro acude a denunciar una agresión por parte de unas personas que se movilizaban en un automóvil del cual alcanzó a recordar la placa, las autoridades le indicaron que si no recordaba el color del carro, no podían recibir la denuncia.

Lo obvio del trámite sugiere una ausencia de sensibilidad respecto a la agresión en contra de personas de algunos grupos. Pero, desde luego, no tenemos suficiente evidencia de que estos problemas suceden en menor medida a personas de grupos no vulnerables. Además, como ya lo han anotado otras investigaciones, el proceso de entrada no se ajusta a las necesidades específicas de algunas víctimas. Al parecer sigue sucediendo que las mujeres deben repetir las historias de agresión en su contra a funcionarios no entrenados, incluyendo guardias de seguridad, y frente al público. Esto hace muy difíciles las condiciones de entrada al sistema y desalienta que en el futuro se acuda a él.

También observamos la ausencia de herramientas de acceso para personas con discapacidad. Hacen falta traductores en los juzgados, rampas, ascensores y otras medidas, que si se planean desde un inicio no requieren de grandes niveles de recursos adicionales. Por ejemplo, es posible que grupos de despachos judiciales, de acuerdo con su localización geográfica, perfeccionen acuerdos institucionales con asociaciones de traductores oficiales quienes pueden acudir en momentos determinados dependiendo de las necesidades que se prevean o se presenten. Este es un punto razonable en el que la persona con discapacidad tiene que esperar un poco más para exponer su caso cuando no tiene cita previa o la audiencia no ha sido programada con anterioridad.

En conclusión, nuestra valoración apunta a que los obstáculos de entrada están más relacionados con la falta de sensibilidad de muchos funcionarios,

respecto de las condiciones necesarias para facilitar la experiencia a quien acude a las autoridades.

3. Para las decisiones mínimamente satisfactorias, oportunas y que se cumplan.

Encontramos tres conjuntos de obstáculos para el cumplimiento del último nivel de la pirámide. El primero es la ausencia de seguimiento de parámetros jurisprudenciales establecidos para la protección de los derechos de los grupos vulnerables. Al parecer, la jurisprudencia de las altas cortes no logra permear adecuadamente la estructura de decisión judicial, lo cual resulta en decisiones de jueces y tribunales que evidentemente vulneran los derechos mencionados. De acuerdo a la literatura revisada, a partir de análisis de sentencias realizado por Sisma Mujer (2010), es relativamente común que jueces y magistrados de tribunales sigan tomando el atuendo de la víctima, su ingesta de alcohol o su comportamiento social, como elementos de juicio para determinar si existieron agresiones sexuales en su contra. Esto sucede a pesar de que dichos elementos de juicio están expresamente prohibidos por la jurisprudencia constitucional y de casación penal. Lo mismo sucede con la ingesta de alcohol. En el mismo sentido, encontramos literatura que describe casos en los que establecimientos comerciales incurren en actos discriminatorios en contra de personas afro y que los jueces se abstienen de imponer sanciones económicas, a pesar de que la Corte Constitucional ha establecido que dicha compensación juega un papel importante en la protección del derecho.²⁸

Segundo, en los grupos focales encontramos que quienes han acudido a la Rama judicial, aparte de quienes interponen acciones de tutela, de manera consistente se quejan de la demora de los procesos. Entendemos que en muchos casos las expectativas de quienes acuden al sistema pueden superar las posibilidades de un sistema de justicia que funciona adecuadamente, pero dicha disparidad podría disminuirse al proveer más información acerca de los tiempos que las personas deben esperar. La ausencia de información acerca de lo que sucede con los procesos durante meses y años, sin duda ayuda a aumentar la frustración con la lentitud del sistema.

Tercero, también detectamos problemas con el cumplimiento de las órdenes judiciales o de los acuerdos de conciliación. Al parecer, el aparato de justicia no establece una amenaza efectiva a quien incumple. Incluso respecto

²⁸ Ver Observatorio de Discriminación Racial (2010)

de acciones de tutela que ordenan la realización de procedimientos médicos, de los grupos focales concluimos que las personas deben en ocasiones interponer acciones de tutela para el cumplimiento de órdenes que son claras y que no tienen elementos fácticos o jurídicos nuevos. Desde luego todos estos obstáculos se refieren a problemas de la Rama judicial que afectan a todos los usuarios y no sólo a los miembros de grupos vulnerables. Pero es posible que las necesidades específicas de estas personas, dadas sus mayores condiciones de vulnerabilidad, resulten en que los problemas mencionados las afecten de manera desproporcionada.

4. A título de conclusión, algunas recomendaciones de política pública para mejorar el acceso a la justicia.

Los problemas de acceso pueden ser solucionados ya sea reduciendo la demanda, las necesidades jurídicas, o bien ampliando la oferta de servicios judiciales. Dada la gravedad de la situación colombiana consideramos necesaria la implementación de políticas en ambos sentidos.

Las políticas de **reducción de la demanda** deben tener cuidado en no afectar derechos. Un ejemplo de políticas apropiadas puede ser de este estilo: si un número muy grande de demandas en lo contencioso administrativo se debe a la realización de despidos por parte de entidades públicas incumpliendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, entonces conviene buscar mecanismos para que esas entidades cumplan esos criterios jurisprudenciales y que dichos criterios sean estables y consistentes. Lo mismo sucede con los excesos de demanda judicial proveniente de políticas públicas profundamente problemáticas; como las de salud o las de protección a las personas desplazadas que producen decenas de miles de acciones de tutela al año. En general, tomarse en serio los derechos constitucionales al momento de formular, diseñar, implementar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas públicas (sin que esto signifique políticas irresponsables, inviábiles o que no tienen en cuenta los problemas de incentivos) podría tener un impacto importante en las exigencias al aparato de justicia. Sin embargo, debemos asumir que a medida que la población se hace más consciente de sus derechos habrá un aumento en la demanda de servicios de justicia, que puede más que compensar los esfuerzos en la disminución de la demanda. Este es un argumento adicional para pensar que, en todo caso, las recomendaciones deben estar dirigidas a mejorar, no sólo aumentar, la oferta; una oferta que responda a una demanda que no es evitable a través de los medios descritos. Por esto

también deben existir estrategias creativas de **ampliación y optimización de la oferta**. Primero, algunas de estas deben ser de tipo estructural. Un ejemplo de políticas apropiadas puede ser aumentar formas judiciales o semi-judiciales para la resolución ágil de litigios; como los juzgados de pequeñas causas en Brasil para conflictos derivados de accidentes de tránsito, derechos del consumidor o a la prestación de servicios cotidianos. Nuestro entendido es que los juzgados de pequeñas causas han tenido bastante éxito, gracias a la agilidad con la que resuelven los casos, la flexibilidad en los horarios, la informalidad de los trámites, su localización descentralizada, sus bajos costos (por ejemplo en la ausencia de requisito de un abogado), la practicidad en la que está orientada la actuación de los jueces y su búsqueda simultánea, pero ordenada en el mismo proceso, de la conciliación, el arbitraje y la decisión judicial (Uprimny, 1995).

Sin pretender idealizar el funcionamiento de este tipo de herramientas jurídicas, la experiencia brasileña tiene muchos elementos interesantes; algunos de ellos ya han sido adoptados, con mayor o menor éxito, en múltiples normas desde 1991 para la descongestión de los juzgados. Vale la pena analizar la posibilidad de desarrollar algunas de estas estructuras, lo cual necesitará de una reflexión sobre los contextos institucionales y organizacionales que permiten o dificultan la puesta en marcha de herramientas de este estilo.

Segundo, es necesario hacer recomendaciones para mejorar la oferta respecto de los grupos vulnerables, las cuales no necesariamente son de tipo estructural. La investigación realizada en *Dejusticia* sugiere que varios de los problemas de entrada al sistema o de seguimiento de la jurisprudencia pueden afrontarse, al menos parcialmente, a partir de políticas que no requieren de reformas procesales, como la creación de figuras procesales. Ajustes al nivel de la gestión, la guía adecuada de las personas que acuden al sistema o el flujo de información dentro del sistema, pueden tener resultados importantes sobre la calidad del servicio de justicia. Aquí ofrecemos dos ejemplos: en primer lugar, la experiencia de las personas que acuden a la justicia podría mejorar si se formulara un plan de recepción de causas que ofrezca guías claras acerca de los trámites y pasos necesarios para presentar demandas o denuncias, espacios adecuados para esperar el turno de atención y un entorno de atención profesional y privado al momento de tocar asuntos sensibles. Para lo anterior no es necesario un vuelco judicial. Se requiere de la inversión de recursos en infraestructura y en recursos humanos, de tal forma que las personas no dependan de la bondad de secretarios judiciales o asistentes de la fiscalía y que como resultado de una interpretación excesivamente formal de sus funciones, asuman que éstas son independientes a las de la gestión de juzgados y de la atención al público.

En Colombia se han dado algunas observaciones experimentales como en la denuncia de algunos delitos contra mujeres en el centro judicial de Paloquemao en Bogotá, financiada por la Embajada de Estados Unidos. Pero no conocemos los resultados de estas experiencias, su evaluación, ni la viabilidad de extenderlos a otros lugares. También hemos observado este tipo de experiencias en algunas casas de justicia, cuyos coordinadores piensan seriamente en formas para hacer más eficiente y amistosa la experiencia de las personas que acuden a ellas. Sin embargo, el éxito de estos casos depende de las características individuales de los funcionarios y no de un intento institucional por lograr estos objetivos.

En segundo lugar, aunque esta recomendación ya se ha vuelto un lugar común en la región, la mejora de los sistemas de información puede permitir un funcionamiento más adecuado de la administración de justicia al permitir que los jueces cuenten con un acceso más adecuado de la jurisprudencia de las altas cortes y, por otra parte, habilitar el seguimiento de los procesos de forma electrónica. Las tecnologías para estos servicios ya existen y son totalmente accesibles y el Consejo Superior las aplica de manera parcial y con muchísimos errores. Una mejora en estas políticas tendría resultados más que proporcionales a la calidad de los servicios de justicia.²⁹

Adicionalmente, la necesidad de un registro de los procesos, dependiendo de si las partes forman parte de grupos poblacionales vulnerables, es un asunto vital para la formulación de políticas con enfoque diferencial. Sin dicha información es difícil concebir y ajustar los programas específicos para estas poblaciones. Ni siquiera permite dar un debate suficientemente sólido acerca de la conveniencia de dichos programas.

Las ideas anteriores permiten concluir que la mejora en la prestación de servicios judiciales a veces depende de que los funcionarios u organismos judiciales tengan en cuenta asuntos que van más allá de los procesos normativamente establecidos. Depende, a su vez, de la aplicación de habilidades provenientes de disciplinas diferentes al derecho, tales como la ingeniería o la economía. Y por último, depende de una mayor sensibilidad acerca de la situación específica de las personas.

29 Otros servicios tecnológicos que aumentarían el acceso, pero pueden ser más difíciles de implementar, son aquellos que permiten el litigio electrónico, lo cual sería muy pertinente, dados los problemas de acceso geográfico que tienen muchas regiones del país. Además, claro está, se encuentran todos los sistemas de información acerca del flujo de servicios y procesos prestados por el sistema judicial, que en Colombia tienen muchas carencias. Impiden un monitoreo o una evaluación adecuadas del desempeño judicial, y obligan a tomar decisiones con base en un poca evidencia empírica válida.

Maria Tereza Sadek: Nós agradecemos muito a sua participação. Ela nos permite fazer vários paralelos com o caso brasileiro e mostra aspectos de aproximação e outros aspectos em relação aos quais somos diferentes. Muito obrigada. Vou passar agora a palavra para a professora Luci Oliveira, que vai fazer uma apresentação sobre os conflitos e o acesso às instituições formais de justiça nas favelas de Cantagalo e do Vidigal.

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA (DIREITO RIO — FGV/RJ)

“Conflitos e acesso às instituições formais de justiça nas favelas do Cantagalo e do Vidigal.”

Antes de iniciar eu gostaria de desfazer um equívoco. Vem sendo atribuída a mim a responsabilidade pelo sucesso da pesquisa e isso não é inteiramente verdade. A pesquisa teve a participação de uma equipe enorme, e que está presente aqui hoje. Eu sou apenas uma das organizadoras. E como organizadora, gostaria de dizer que esta mesa é uma mesa que nos gratifica muito pela presença de dois pesquisadores referência para nosso trabalho: Dulce Pandolfi, que conduziu uma pesquisa no fim dos anos 1990 no Rio de Janeiro, sobre cidadania, e essa pesquisa nos guiou um pouco em nossa abordagem, nas perguntas e nas temáticas; e Marcelo Burgos, que pelo seu trabalho nos inspirou e guiou em muitos aspectos, principalmente no que se refere às políticas de urbanização, no levantamento histórico, contextualizando com perfeição e detalhe toda a trajetória dessas políticas no Rio de Janeiro. A gente não começou a fazer a pesquisa do nada, como se nada tivesse sido feito antes da gente. Eu acho que este é um dos maiores erros que se comete aqui no Brasil, principalmente na área do Direito, que é tratar tudo como se fosse uma grande novidade, como se nós estivéssemos contando uma grande descoberta que ninguém ainda apontou. Não é verdade, a gente está aqui, com esta pesquisa, corroborando alguns aspectos, contrastando outros, e consolidando uma linha de pesquisa que vem há muito tempo sendo desenvolvida no Brasil, muito mais pelas ciências sociais, sendo que a entrada do Direito nessa temática, nesse campo, é mais recente. E por isso nos gratifica muito ter as pessoas aqui todas juntas nesta mesa. Assim como o Miguel la Rota, com quem a gente tem muito a aprender e que conhecemos durante o processo de construção da pesquisa, graças ao Pedro Abramovay, que nos chamou atenção para esse trabalho que vinha sendo feito pelo Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad da Colômbia, do qual o Miguel faz parte, e a gente aprende muito com essa possibilidade de troca de informações. Eu só queria fazer estes esclarecimentos iniciais.

Agora, muito rapidamente, antes de apresentar os dados da pesquisa, eu queria contextualizar um pouco a trajetória dessas descobertas; eu não sei se todos estavam presentes na parte da manhã quando a Letícia [Osório] falou um pouco dessa trajetória. A pesquisa nasceu há dois anos, quando começou a ser pensada por muitas pessoas quando eu ainda não estava aqui. A grande ideia, o grande interesse era discutir quanto um país tão desigual como o Brasil em termos socioeconômicos, apesar das melhorias na última década, é também desigual em termos de distribuição de justiça. Então, o objetivo inicial é entender quanto os fatores socioeconômicos explicam e impactam na demanda por justiça — e justiça entendida numa concepção bem mais ampla do que acesso ao Judiciário, compreendendo acesso a direitos, à informação, ao conhecimento e utilização de instituições legítimas de resolução de conflitos, podendo ser instituições de direito alternativo, instituições da própria comunidade, e também o sistema formal de justiça. Então, essa era a concepção quando a pesquisa nasceu. É claro que existem diversos estudos nacionais sobre o tema; aqui eu só vou citar três. Um deles é a PNAD³⁰ que, a partir do suplemento de vitimização e justiça, faz essa associação e demonstra claramente que há uma correlação forte entre renda, escolaridade e acesso à Justiça. Outro estudo que vem sendo feito pelo IPEA³¹ é o Sistema de Percepção da Justiça, que também constata a associação entre renda, escolaridade e acesso à Justiça. Outra publicação do IPEA, feita com base nesse estudo de percepção e apoiado nos dados do Justiça em Números, do CNJ, constatou que 53% da demanda por justiça no Brasil, da demanda pelo Judiciário especificamente, pode ser explicada por fatores socioeconômicos, ou seja, mais da metade da demanda é correlacionada às características socioeconômicas da população. Um terceiro estudo é o ICJ Brasil — da FGV, coordenado pela Luciana Gross Cunha —, índice de confiança na Justiça, que vem sendo realizado trimestralmente, desde 2009, e demonstra essa mesma tendência de identificar uma forte associação entre renda, escolaridade e acesso à Justiça. E traz outros elementos também, como localização, isto é, a diferença de acesso para quem está no interior ou nas capitais, nos grandes centros urbanos. Então, esse conjunto de pesquisas de âmbito nacional consolida que os aspectos socioeconômicos são determinantes para explicar demanda e acesso

30 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Trata-se de pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, que investiga, anualmente, de forma permanente, características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento e habitação e outras, com periodicidade variável, de acordo com as necessidades de informação para o País, como as características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, segurança alimentar, entre outros temas.

31 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

à Justiça. Mas não é só isso. O estudo do IPEA mostra que apenas metade da demanda pode ser explicada por esses aspectos socioeconômicos.

E quando olhamos para a teoria nessa área de acesso à Justiça, encontramos outros elementos explicativos, além dos fatores socioeconômicos. Há o aspecto da informação, que foi muito mencionado em muitas falas hoje, que é a informação no sentido de saber que o problema que se está enfrentando é um problema passível de solução na Justiça; ele se caracteriza como um problema jurídico. O segundo fator é a oportunidade, pois não basta saber que o problema é passível de solução jurídica; é preciso ter a disponibilidade e o interesse de buscar os meios para solucionar esse problema. E, ainda, não basta ter disponibilidade e interesse. Se a pessoa não sabe como funciona a Justiça, o que precisa fazer para acessar os canais de resolução de conflitos, o acesso não se concretiza. Outro fator, que a professora Maria Teresa Sadek chamou atenção, é a questão da confiança e da legitimidade que as pessoas atribuem a essas instituições formais de justiça.

Então, com base nesses diagnósticos nacionais e nessa bibliografia que busca explicar a demanda por justiça, o acesso à Justiça, o nosso interesse era olhar para como isso se dá na cidade do Rio de Janeiro, e, mais especificamente, nas favelas da cidade. E por que olhar para as favelas? Porque estávamos interessados em discutir acesso à Justiça entre a população que está mais excluída do acesso à Justiça. Se esses diagnósticos nacionais estão apontando para uma variedade de fatores socioeconômicos como os principais fatores explicativos, a gente partiu do pressuposto de que nas favelas está o grupo de menor acesso à Justiça na cidade do Rio de Janeiro.

É claro que, quando se fala de favela, temos fatores adicionais para trazer para essa realidade algo que também a bibliografia vai colocar, ou seja, além de considerar os fatores anteriormente citados, há que se considerar a questão da irregularidade da ocupação, muitas vezes considerada como ilegalidade, a ausência do Estado, a ausência de equipamentos públicos nessas localidades. E muitas vezes, quando o Estado está presente, há a precariedade dos serviços disponibilizados pelo Estado. Por fim, a questão da insegurança e da violência, dos grupos armados e do tráfico de drogas. Enfim, não é possível discutir acesso à Justiça na favela sem passar por essas questões adicionais.

E sendo a insegurança um desses fatores, não podemos ignorar a política atual de segurança nas favelas do Rio de Janeiro, que é do policiamento de aproximação via Unidades de Polícia Pacificadora. Então, as UPPs tornaram-se um dos focos da pesquisa, apesar de não estarem contempladas na proposta inicial. É importante também justificar a escolha das duas favelas que estudamos — por

que Cantagalo e Vidigal, num cenário em que há controvérsias em relação à forma como se define favela, como disse o Marcelo Burgos. Quantas favelas existem no Rio de Janeiro? Esse número não é consensual; se a gente olhar, e eu vou me basear no que utilizamos para fazer a pesquisa, ou seja, nos dados do CENSO 2010, eram 763 favelas no Rio de Janeiro. E por que escolher o Vidigal e o Cantagalo, dentro de 763 possibilidades? O primeiro fator foi a localização, já que essas duas favelas estão na área mais privilegiada da cidade, onde há a maior concentração de equipamentos de justiça formal, mas também possibilidades de resolução de conflitos de forma administrativa, como o PROCON, por exemplo. Outra questão era a UPP, que ainda se concentra muito em algumas regiões da cidade. Então o cenário ideal seria estudar o antes e o depois da UPP em uma dada localidade. Mas naquele momento não tínhamos essa possibilidade; teremos agora na continuidade da pesquisa. Assim, escolhemos uma favela que ainda não tinha UPP, no caso o Vidigal, e uma favela em que a UPP já havia sido instalada, o Cantagalo, ambas em uma mesma região da cidade. E como o tema de interesse é acesso à Justiça, interessava estudar localidades com forte característica de mobilização pela conquista de direitos, sobretudo ligado à moradia. Embora o Vidigal não tenha movimentos tão articulados no sentido da luta pela propriedade da terra, pela regularização fundiária, como há no Cantagalo, que tem uma ação de usucapião, uma organização da comunidade para isso, o Vidigal também passava, já naquele momento, por uma organização e por um movimento de regularização fundiária urbanística parecida. Então essas são, em resumo, algumas justificativas de escolhas feitas na estruturação da pesquisa.

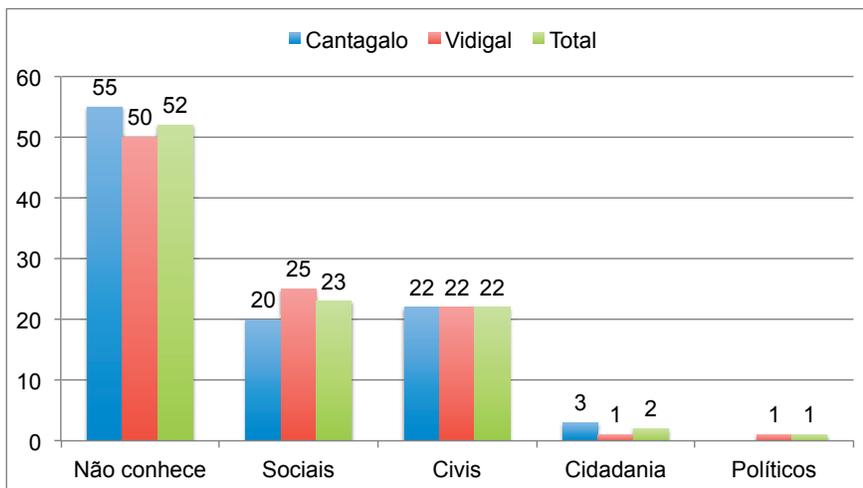
Como dito no início [da apresentação], dialogamos com a pesquisa que foi feita pelo CPDOC³², no fim dos anos 1990, e abordamos perguntas parecidas. A questão central que essa pesquisa abordava era a cidadania e o conhecimento de direitos e de instituições para reivindicação desses direitos. O resultado no fim da década de 1990 era mais da metade dos entrevistados não sabendo citar sequer um direito que possuía como cidadão. Entre os que citaram algum direito, os mais mencionados foram os direitos sociais, principalmente os ligados ao trabalho, reforçando as teses de cidadania regulada.

Replicamos essa mesma pergunta nas duas favelas estudadas e, mais de uma década depois, o padrão de desconhecimento se repete: mais da metade dos moradores entrevistados não lembraram, ou não souberam mencionar, sequer um direito. E, entre aqueles que souberam, um dado relevante que diferencia nossa

32 O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) é a Escola de Ciências Sociais e História da Fundação Getúlio Vargas. A pesquisa mencionada pela palestrante está publicada em PANDOLFI, Dulce Chaves et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

pesquisa da do CDPDOC, e que nos surpreendeu, é o protagonismo dos direitos civis como os mais citados. Isso nos chamou atenção e nos levou a explorar qualitativamente o significado da fala dos moradores, a que eles estavam se referindo quando mencionavam esses direitos. De maneira geral, o que esses dados mostram é que a diferença entre asfalto e favela, ao menos ao que se refere à perspectiva de conhecimento de direitos, não é tão grande nem tão significativa. Quando se trata de desconhecimento de direitos não existe distância grande entre asfalto e favela.

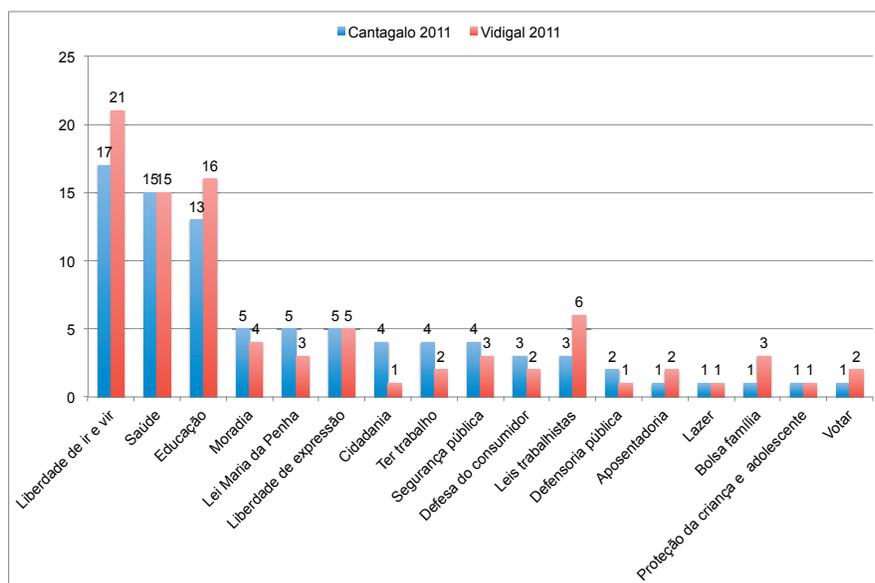
Slide 1— Conhecimento de Direitos (respostas codificadas)



Outro aspecto que destaco é a menção à liberdade de ir e vir, como vocês podem ver pelo slide. Isso apareceu com bastante destaque. Depois aparecem saúde, educação, moradia e trabalho. As questões ligadas ao trabalho são um pouco mais residuais nessas duas favelas estudadas, em grande parte decorrente do perfil da população, já que o mundo do trabalho é muito menos formalizado nessas favelas do que na sociedade, de uma maneira geral.

Então, há uma informalidade no mundo do trabalho e uma precariedade muito maior dos serviços públicos, logo, é evidente que esses direitos sejam mais marcantes para essa população. No que se refere à liberdade de ir e vir, isso nos chamou bastante atenção, quando verificamos como pôde ser tão verbalizado, e tão de imediato, colocado o direito à liberdade de ir e vir. E o que significa isso? Se pensarmos que foi na favela o lugar onde o direito à liberdade de ir e vir foi mais desrespeitado, esse destaque ganha sentido.

Slide 2 — Direitos mais citados (respostas abertas)



Uma forma de compreender o baixo conhecimento dos direitos, e o porquê desse desconhecimento ter níveis tão próximos no asfalto e na favela, passa pela questão da linguagem dos direitos, que é bastante hermética e distante da linguagem comum do dia a dia. E se considerarmos que em geral a escolaridade média do brasileiro é baixa — a média de anos de estudo no Brasil é de 7,7 anos —, a linguagem formal do direito é um obstáculo para a maioria da população. A linguagem é uma barreira que se coloca, independentemente de onde o cidadão esteja, no morro ou no asfalto.

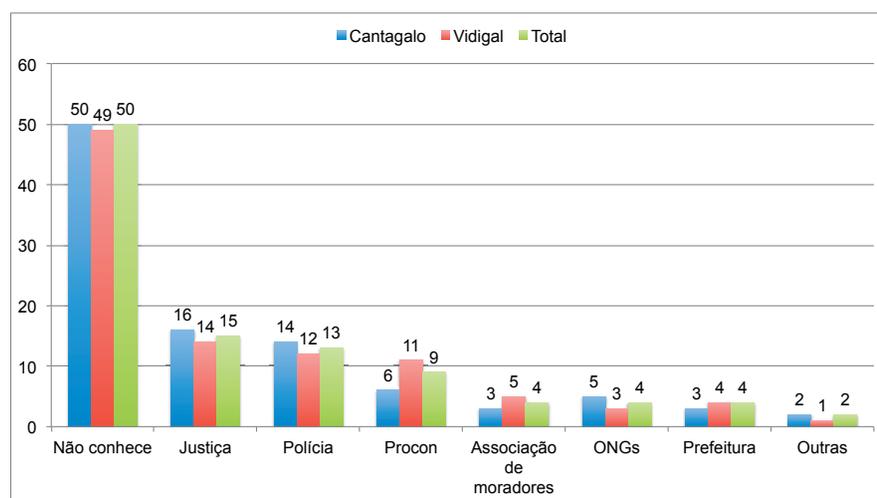
Slide 3 — Fala dos moradores

“[os moradores] têm ideia dos direitos de ser lesado por uma loja, por exemplo, do direito de consumidor, isso tudo que a televisão explica eles sabem [...]. Mas outros direitos é mais difícil saber e entender. A própria lei ela é feita para doutores não é? Ela não é feita para o cidadão comum. Ela é feita para doutores e os doutores não mastigam aquilo para falar de uma forma que se entenda, que o cidadão comum, principalmente o que não teve a oportunidade de ir a escola, entenda”.

Na sequência, abordamos o conhecimento das instituições, ou seja, de quem buscar e a quem recorrer no caso de ter um direito desrespeitado. E verificamos que o padrão de desconhecimento se repete, ou seja, a grande maioria não sabe citar uma instituição.

A prefeitura aparece de forma separada porque grande parte dos conflitos nessas localidades são conflitos relacionados à moradia, então o posto de atendimento da prefeitura é identificado: o POUISO³³.

Slide 4 — Conhecimento de instituições



Encontramos na favela a mesma associação que aparece nos diagnósticos nacionais, de que quanto maior a escolaridade, maior o conhecimento dos direitos e maior o conhecimento das instituições.

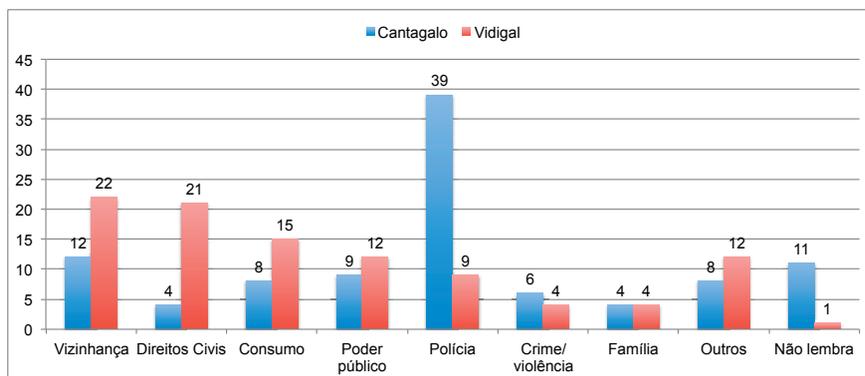
33 Pouso (Posto de Orientação Urbanística e Social): “postos avançados da Prefeitura dentro das favelas beneficiadas pelo programa Favela-Bairro. O objetivo é a consolidação destes novos bairros e sua real integração à cidade. Estes locais são regularizados urbanisticamente através da elaboração de legislação de uso e ocupação do solo específica para a área e entrega de habite-se às unidades habitacionais. Os moradores são estimulados a construir dentro das normas previstas, pois têm a possibilidade de ter projetos para as novas construções e acréscimos. É que no Pouso há plantão de um arquiteto ou engenheiro, que está disponível para prestar orientação nas novas obras, além de ter a atribuição da fiscalização do novo bairro”. Informação extraída do site da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=139912>. Acesso em: 26 mar. 2012.

Slide 5 — Conhecimento de instituições de acordo com Escolaridade e conhecimento de direitos

	Escolaridade				Direitos	
	Até 4ª Série	5ª-8ª Série	Médio	Superior	Não conhece	Conhece
Não conhece	66%	56%	41%	25%	64%	34%
Justiça	10%	16%	15%	30%	10%	21%
Polícia	12%	12%	12%	17%	9%	17%
PROCON	3%	3%	14%	21%	5%	13%
Associação Moradores	5%	4%	4%	1%	5%	3%
ONGs	1%	4%	6%	1%	3%	6%
Prefeitura	3%	4%	4%	3%	4%	4%
Outras	%	1%	4%	1%	1%	3%
Total	151	245	310	71	421	381

Perguntamos para os moradores, se eles vivenciaram alguma situação de desrespeito aos seus direitos nos doze meses anteriores à entrevista. Cerca de 20% dos moradores do Vidigal e 29% dos moradores do Cantagalo disseram que sim, tiveram algum direito desrespeitado. E quando indagamos sobre qual direito foi desrespeitado, percebemos uma diferença grande entre as duas localidades. Enquanto no Cantagalo aparecem muitos conflitos com a polícia, casos de invasão ou revista de domicílio, revista pessoal e mesmo de agressão, no Vidigal os conflitos mais comuns são os de vizinhança e os relacionados aos direitos civis, o que também chama bastante atenção, que é a impossibilidade de entrar na comunidade, ou o deslocamento para algumas áreas, ou seja, uma limitação à liberdade de ir e vir.

Slide 6 — Vivência de situação de desrespeito a direitos

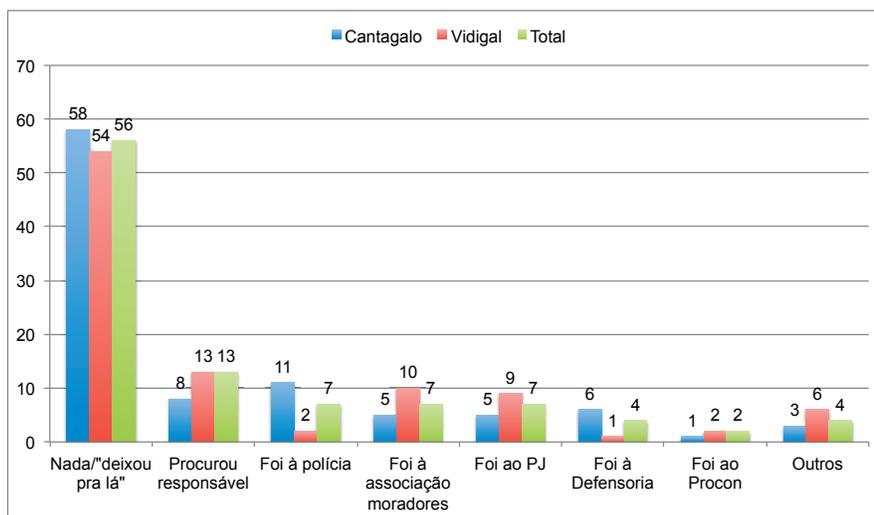


Na categoria poder público, agrupamos aqueles conflitos ligados à construção, à moradia, que também aparecem com frequência. As questões de família se referem a casos de violência doméstica e de pensão alimentícia. Em “outros conflitos” agrupamos todos aqueles com menos de 3% das menções e, portanto, ali estão alguns direitos relacionados ao mundo do trabalho.

Perguntamos, então, sobre a solução adotada frente à situação de desrespeito, o que fizeram ou a quem recorreram. E a grande maioria respondeu que não fez nada, ou seja, “deixou para lá”, o que não é diferente do que vimos observando em outras pesquisas nacionais, com a população brasileira em geral; só difere quando olhamos para a PNAD³⁴, mas aí tem uma diferença metodológica, já que o IBGE pergunta sobre conflito grave e não alguma situação de desrespeito a direitos.

Entre aqueles que buscaram alguma solução, encontramos uma pequena diferença em relação às instituições buscadas [para a solução dos conflitos] entre as duas favelas. Enquanto no Vidigal a resolução direta entre as partes é mais expressiva, no Cantagalo a busca pela polícia aparece mais.

Slide 7 — Solução buscada



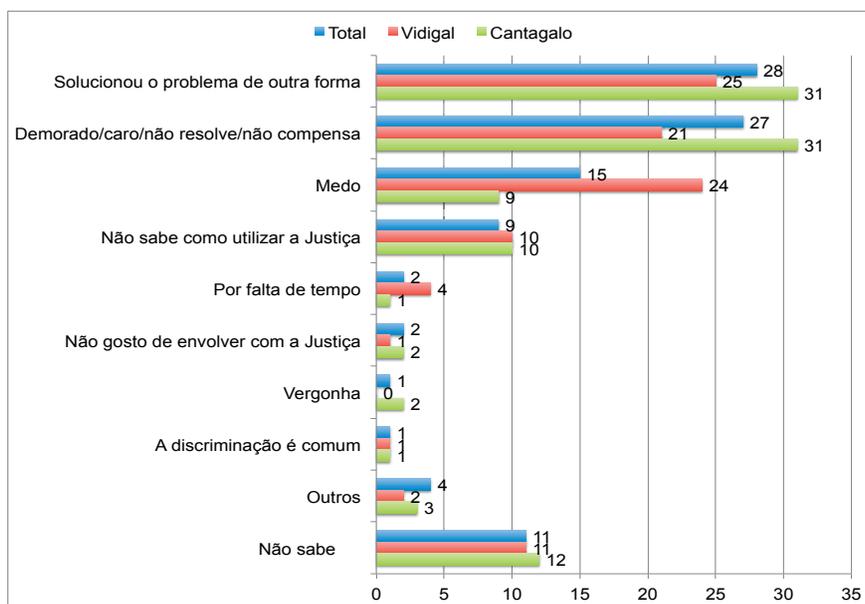
A associação de moradores é buscada com mais frequência quando se trata de conflitos de vizinhança e aqueles relacionados à moradia. A defensoria pública aparece com alguma expressividade no Cantagalo.

34 A PNAD é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE.

No mesmo sentido que o Miguel mostrava na Colômbia, a gente perguntou para as pessoas que não procuraram o Judiciário, por que não recorreram a esta instituição, ou seja, qual o motivo de não terem ido à Justiça formal para resolver esse problema.

As duas respostas de maior expressividade foram a falta de necessidade, pois encontraram outra solução, e o alto custo da Justiça. E aqui o custo a que se referem não é apenas financeiro direto, pois muitos sabem que existe o acesso à Justiça gratuita, mas há o custo indireto, por exemplo, da perda de um dia de trabalho, ainda maior quando grande parte trabalha por conta própria, sem vínculos ou garantias formais. Há o custo e a dificuldade do deslocamento (transporte), o custo da produção de documentos. Assim, a justiça gratuita por si só não quer dizer que não haja custo para esse morador.

Slide 8 — Motivo de não ter recorrido ao Judiciário



O medo é um fator também relevante. No Vidigal, principalmente, as pessoas relataram o aspecto do medo da represália do tráfico. Isso apareceu também nos dados do Miguel para a Colômbia, e vemos isso aqui no Rio de Janeiro, menos no Cantagalo onde já havia a UPP. O Marcelo Burgos também citou o medo da represália, o questionamento comum aos moradores de pen-

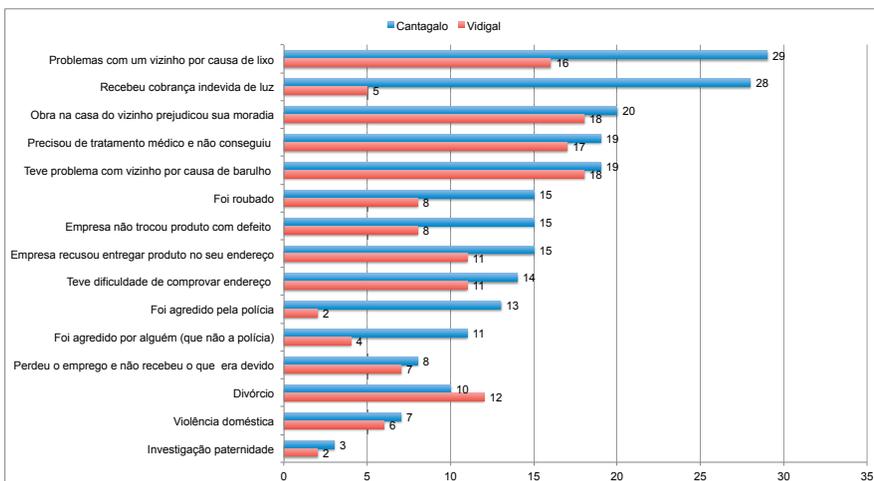
sarem “será que a UPP vai ficar? Será que a UPP vai estar aí? Eu vou denunciar, eu vou falar de uma agressão e depois eu vou sofrer represália?”

Há ainda a dificuldade de acessar o Judiciário por não saber como funciona, ou de ter vergonha. A vergonha apareceu de forma residual nas entrevistas conduzidas por survey, mas nas entrevistas qualitativas, nos grupos focais com os moradores, essa questão apareceu com muita força. A vergonha principalmente do estereótipo do favelado, utilizado quase como sinônimo de vago-bundo. Muito comum afirmarem que a primeira coisa que vão nos dizer é “você está querendo tirar proveito da situação”, ou seja, há uma vergonha e um receio de serem desacreditados. Ouvimos também receio dos moradores de serem identificados como favelados, e por isso serem tidos como bandidos também. O aspecto da criminalização da pobreza apareceu de forma marcante nesses depoimentos.

Com relação ao medo de represália do tráfico, uma fala muito ilustrativa dos depoimentos é desse morador do Vidigal, um homem de 28 anos. “É porque as pessoas têm medo do acesso à Justiça. As pessoas têm medo do tráfico, as pessoas acham que o tráfico vai saber... As pessoas [acham que se] acionarem à Justiça, alguém do tráfico vai achar que está acionando mesmo a questão da polícia.”

Como partimos do pressuposto de que as pessoas conhecem pouco os seus direitos, estimulamos situações para verificar se de fato a incidência de conflitos é baixa ou se há uma dificuldade de perceber determinadas situações como desrespeitos a direitos.

Slide 9 — Vivência de conflitos (situações estimuladas)



Uma das situações refere-se a problemas com vizinhos causados pelo descarte de lixo. Outra situação refere-se à cobrança indevida de luz, enfim, diversas situações relacionadas ao cotidiano na esfera de direitos do consumidor, trabalho e família. Há muitos relatos de vivência dessas situações, e isso corrobora que, infelizmente, a proporção dos que têm direitos desrespeitados é maior do que os 20% a 30% reconhecidos inicialmente pelos moradores. Muitas vezes, especialmente os moradores de menor escolaridade, enfrentam dificuldades de interpretar estas situações como situações de desrespeito aos seus direitos.

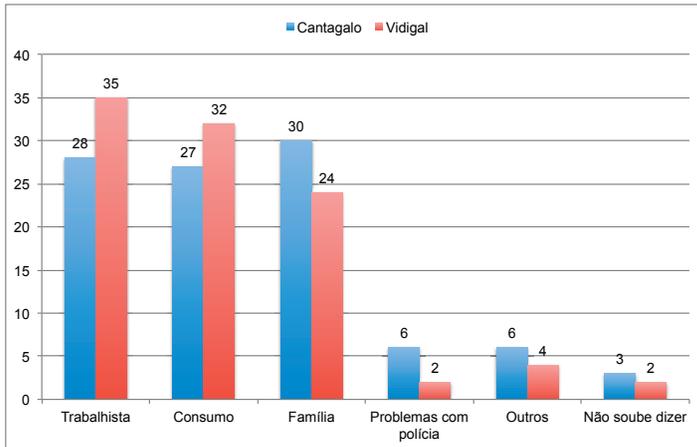
Notamos uma diferença entre Cantagalo e Vidigal no tipo de conflito mais comum vivenciado no cotidiano. No Cantagalo as consequências da regularização são mais frequentes, como o caso da cobrança de luz; e os conflitos com a polícia, devido a convivência mais frequente.

O fato de que não saber verbalizar os seus direitos não quer dizer que esses moradores não se sintam desrespeitados, ou seja, o fato da cidadania lhes ser negada e eles não conseguirem elaborar e cobrar isso, não quer dizer que eles estejam passivos diante dessa realidade. Há muitas falas que foram marcantes nesse sentido, durante a realização de campo. Há uma característica na fala dos moradores de demanda muito por reconhecimento. E eu gostaria de compartilhar aqui com vocês duas falas nesse sentido que foram muito marcantes, ambos moradores dessas favelas estudadas.

“Somos moradores da Zona Sul, somos pobres, somos de comunidade, somos favelados, mas temos direitos e deveres como qualquer um, iguais.”

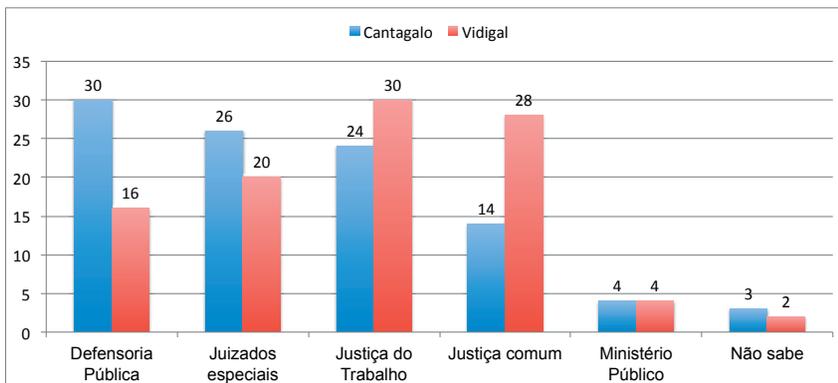
“Todos nós queremos isso, queremos uma qualidade, ter uma calçada para o pedestre não ser atropelado, entendeu? O governo tem que ter esse compromisso, de assumir a população, independente de quem seja, seja pobre, seja negro ou seja branco...”

Por fim, gostaria de destacar um último aspecto. Abordamos de forma direta a experiência com a Justiça, perguntando aos moradores se eles ou alguém residente em seu domicílio entraram com algum processo ou ação na Justiça, ou seja, se já utilizaram o Judiciário como parte ativa. Como resultado, 21% dos moradores do Vidigal e 24% dos moradores do Cantagalo declararam que já foram autores de processos no Judiciário.

Slide 10 — Já utilizou o Judiciário

Os motivos são ligeiramente diferentes em cada comunidade em termos de proporção, mas giram em torno de família, trabalho, e consumo. No caso do Cantagalo, vemos um pouco mais de questões ligadas à polícia.

É ao buscarmos entender exatamente o que ocorreu, se o morador efetivamente ingressou com uma ação no Judiciário, pedimos aos entrevistados que especificassem em que local eles foram, ou seja, qual o tipo de Justiça ou Judiciário a que eles recorreram. Assim, vemos no Cantagalo um grande peso da defensoria pública, ou seja, o morador procurou a defensoria, não foi ao Judiciário com uma demanda. É importante resgatar que na favela do Cantagalo houve por muito tempo o projeto “balcão de direitos”, o que gerou uma proximidade da população local com a defensoria pública.

Slide 11 — Tipo de Justiça/ Judiciário

A segunda instituição mais mencionada ali é o juizado especial, ou juizado de pequenas causas como é referido pelos moradores. No Vidigal é um pouco mais presente a justiça do trabalho e a justiça comum.

Para encerrar, gostaria de comentar o aspecto da UPP. Uma de nossas perguntas é sobre a existência de impactos das UPPs na dimensão de acesso à Justiça. Interessava-nos entender se e como a presença da UPP influencia o acesso à Justiça. A pesquisa ainda está em andamento, e aqui apresentamos os resultados da primeira etapa. E o que vemos nos resultados é que não há grande diferença entre Cantagalo (com UPP) e Vidigal (sem UPP no momento da pesquisa) no sentido de conhecimento de direitos; mais do que a presença ou não da UPP, o que faz diferença é a educação, a escolaridade. Então, políticas que não passem pela educação tenderão a ter pouco sucesso nesse aspecto.

Mas um impacto muito grande que a UPP traz, e uma diferença que sua presença implica, e que os resultados da pesquisa mostram, é que polícia pacificadora melhora o acesso daqueles que já conhecem os seus direitos ao exercício desses direitos e às instituições formais de justiça. Isso porque ela minimiza o medo, a insegurança, e permite que a busca pela justiça possa ser efetivada. Ela colabora para retirar do morador o estigma de “favelado é igual a bandido ou vagabundo”. A UPP é, sim, positiva nesse aspecto. Temos de ter em mente que a pesquisa refere-se a um momento específico no Cantagalo, quando a UPP tinha cerca de um ano de implementação. Naquele momento, esse era o retrato. A UPP fez diferença, trazendo um ganho significativo no sentido de acesso à Justiça. Mas para ampliação desse acesso, é preciso focar na dimensão do conhecimento — e só a via da educação é que pode acabar com essa cidadania incompleta.

Obrigada a todos e desculpem-me pelo tempo excedido da fala.

Maria Tereza Sadek: Excelente! Muito obrigada. Luci você fez uma exposição muito completa da pesquisa. Agora vamos ouvir a Dulce, a quem Luci fez tantas referências em sua exposição e em seu trabalho.

DEBATEDORA: DULCE PANDOLFI (FGV – CPDOC)

Começo minha breve intervenção cumprimentando todos e agradecendo o convite para participar deste seminário, especialmente à professora Luci Oliveira. Inicialmente quero ressaltar a importância de pesquisas e debates como esses que têm como objeto as favelas e como tema central o acesso à Justiça, questão crucial

para a democracia. Também fico bastante gratificada por saber que a pesquisa Lei, Justiça e Cidadania, que realizamos em 1997, há quase 15 anos, uma parceria do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas com o ISER (Instituto de Estudos da Religião), tenha sido forte referência para esta pesquisa hoje aqui apresentada.

De acordo com os dados e argumentos apresentados nesse Painel intitulado Direito e Acesso à Justiça em Assentamentos Urbanos e que contou com a presença de Marcelo Burgos, Luci Oliveira, Maria Tereza Sadek e do pesquisador colombiano Miguel Emilio La Rota, é possível perceber grandes semelhanças entre o Brasil e a Colômbia no que diz respeito à cidadania, especialmente no acesso à Justiça. Em ambos os países, os direitos civis, que são a espinha dorsal da cidadania, não são devidamente valorizados. Em ambos os países, a Justiça e a Polícia, as instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis, funcionam de forma precária e são percebidas como ineficientes e pouco confiáveis. Por isso, quando lesada em seus direitos, parcela significativa da população não recorre a essas instituições por não acreditar na sua eficácia, ou por ter medo de algum tipo de represália. Enfim, esse é um dado extremamente grave e significativo. Outras vezes as pessoas não recorrem à Justiça ou demais instituições responsáveis pela garantia dos direitos porque desconhecem quais os seus direitos. Ou seja, não basta ampliar o acesso à Justiça e democratizá-la. Embora a democratização da Justiça seja fundamental, trata-se, também, de ampliar e fortalecer a cidadania. Reconhecer a legitimidade dessas instituições é crucial para o seu uso e conhecer os seus direitos é fundamental para reivindicá-los. De fato, o pano de fundo dessa situação é o déficit de cidadania. Ou seja, embora os dois países desfrutem de um regime democrático, existe um longo caminho a percorrer para se alcançar um alargamento da cidadania. Outro aspecto que eu quero chamar a atenção é a questão da escolaridade, tema também aqui abordado. Sob o ponto de vista da percepção dos direitos, a escolaridade apareceu como uma variável importante na pesquisa hoje apresentada, na pesquisa que realizamos em 1997 e em muitas outras. É claro que variáveis como gênero, etnia, idade são importantes, mas, via de regra, é na escolaridade que vamos encontrar diferenças mais expressivas; frequentemente maior escolaridade conduz a uma maior percepção dos direitos. Embora a pesquisa apresentada neste Seminário tenha seu foco no Vidigal e no Cantagalo, favelas situadas na zona sul do Rio de Janeiro, e, portanto, na área privilegiada da cidade, vou abordar, ainda que brevemente, algumas questões mais gerais sobre a problemática das favelas e sua relação com a cidade.

Sem dúvida, vivemos hoje um momento muito especial no Rio de Janeiro em função da implantação de alguns projetos que, certamente, terão impacto na

vida não apenas dos moradores das favelas, mas, em toda a cidade. Entre esses projetos podemos citar o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), a UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), a UPP Social (Unidade de Política Pública Social) e o Morar Carioca. Para muitos, essas intervenções são tópicas e estão sendo implantadas, sobretudo, em função dos grandes eventos, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, que irão ocorrer no Rio de Janeiro nos próximos anos. São eles projetos vultosos, que implicam em altos investimentos, e, considero que caso sejam bem-direcionados, poderão trazer impactos positivos para a cidade. No entanto, é crucial que o poder público leve em consideração a complexidade das favelas, observe a especificidade de cada uma e ouça as demandas de seus moradores.

Embora o senso comum trate as favelas como um todo homogêneo, elas são muito diversas entre si e muitas são as diferenciações dentro de cada uma delas. Ou seja, além da singularidade, diferenças significativas, inclusive econômicas e sociais, estão presentes dentro de uma mesma favela. Por exemplo: duas favelas tão próximas, como Cantagalo e Vidigal, apresentam, em diversos indicadores, diferenças significativas, inclusive em relação ao uso da Justiça. E é bom que se diga que são favelas situadas na zona sul, espécie de vitrine da cidade e, nesse sentido, possuem mais investimentos por parte do estado do que outras situadas em áreas de menor visibilidade, como a zona norte ou a zona oeste. Conhecer cada uma delas e entender suas diferenças é fundamental. Nesse sentido, é importante que se realizem mais pesquisas sobre as favelas e que essas pesquisas sejam utilizadas pelos gestores públicos e sirvam de apoio para a elaboração de políticas públicas. Outro ponto que considero fundamental é a integração favela-cidade. Ou seja, “favela é cidade” e não outra cidade, como bem nos lembrou Marcelo Burgos na sua intervenção. Muitas vezes, os próprios moradores das favelas não se sentem moradores da cidade. Há algum tempo participei de uma pesquisa realizada pelo IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), no Complexo de Manguinhos, sobre a implantação do PAC naquela região. Uma das moradoras de Manguinhos, ao ser entrevistada, disse a seguinte frase, que considero bem significativa: “a favela é um erro, é o lado errado da cidade”. Gostaria de enfatizar que caso persista essa percepção da favela como um “erro”, os projetos elaborados para as favelas serão projetos da favela na favela e não projetos da cidade na favela. Ou seja, ao se instalar um posto de saúde, uma creche, uma praça numa favela, deveria-se utilizar os mesmos equipamentos, adotar a mesma qualidade dos serviços implantados no Leblon. E nós sabemos que não é assim. Por isso, é muito comum que obras realizadas nas favelas tenham vida curta e que serviços ali implantados rapidamente deixem de funcionar.

Percebidas, ainda, como local de moradias “irregulares” e “provisórias”, as intervenções do estado nas favelas deixam muito a desejar. Os serviços são de baixa qualidade, as intervenções são pontuais e, muitas vezes, os projetos e programas sociais não têm continuidade, não dialogam com o que havia sido feito anteriormente. E esse é outro ponto que eu gostaria de destacar: além da precariedade dos serviços, existe uma descontinuidade nas políticas públicas. Sabemos da grande carência de serviços públicos básicos nas favelas: água, luz, esgoto, coleta de lixo, creche, saúde, escola, lazer, justiça, segurança etc. E essa é a grande demanda dos moradores. Diferentemente do que muitos pensam, a população não quer ausência do estado. A ausência do estado não traz nenhum benefício para a comunidade. Aliás, o estado não é ausente. O problema é a maneira como ele se relaciona com a favela. E foi essa situação de precariedade que possibilitou que o tráfico de drogas se implantasse em muitas favelas, controlando, inclusive, em alguns casos, as associações de moradores e exercendo um papel de mediador de conflitos, papel que teria que caber ao Poder Judiciário. Não é por acaso que diante da precariedade do estado, experiências como o Juizado Especial de Pequenas Causas, cujo objetivo era agilizar e tornar a Justiça mais acessível, e projetos como o Balcão de Direitos desenvolvido pelo ISER, cujo objetivo era oferecer serviços jurídicos à população das favelas, conseguiram tão boa aceitação e foram bastante utilizados pelos moradores das favelas. Finalizo minha intervenção dizendo que os projetos que estão sendo implantados nas favelas, como o Morar Carioca, a UPP e a UPP Social merecem a atenção especial dos pesquisadores. Cada um tem suas especificidades e terão, certamente, impactos importantes. Mas, o problema que permanece é saber se, de fato, a oposição cidade x favela será enfrentada. Sabemos que as intervenções urbanísticas por si só não são suficientes. É necessário ouvir a população e realizar políticas públicas que promovam uma efetiva inclusão da favela à cidade.

Maria Tereza Sadek: Muito obrigada. Eu agradeço a exposição da Dulce. Eu vou abrir para o debate, mas infelizmente nós não teremos muito tempo, no máximo dez minutos.



Atribuição-Usu Não-Comercial-Vedada a Criação de Obras Derivadas 2.5 Brasil

Você pode:



copiar, distribuir, exibir e executar a obra

Sob as seguintes condições:



Atribuição: você deve dar crédito ao autor original, da mesma forma especificada pelo autor ou licenciante



Usu não comercial: Você não pode utilizar a obra com finalidades comerciais



Vedada a Criação de Obras Derivadas. Você não pode alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta.

- Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outros os termos da licença desta obra.
- Qualquer uma destas condições podem ser renunciadas, desde que você obtenha permissão do autor.
- Nada nesta licença impede ou restringe os direitos morais do autor.

“[...] é possível perceber grandes semelhanças entre o Brasil e a Colômbia no que diz respeito à cidadania, especialmente no acesso à Justiça. Em ambos os países, os direitos civis, que são a espinha dorsal da cidadania, não são devidamente valorizados. Em ambos os países, a Justiça e a Polícia, as instituições responsáveis pela garantia dos direitos civis, funcionam de forma precária e são percebidas como ineficientes e pouco confiáveis. Por isso, quando lesada em seus direitos, parcela significativa da população não recorre a essas instituições por não acreditar na sua eficácia, ou por ter medo de algum tipo de represália.”

 **FGV DIREITO RIO**



FORDFOUNDATION