

GESTÃO SOCIAL, TERRITÓRIOS PACIFICADOS E OS DESAFIOS DA ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Daniel Ganem Misse

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

E-mail: mlcarvalho@gmail.com

RESUMO

Os programas de gestão social em territórios pacificados surgem com a proposta de articular ofertas de serviços públicos a demandas comunitárias por esses serviços em localidades com Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Após grande expansão nos anos de 2011 e 2012, a partir de 2013 a estratégia desses programas passa a ser reduzida em número de gestores e territórios cobertos pela política, até ser descontinuada em 2014. A partir da teoria do triângulo de governo de Carlos Matus e de problematizações acerca da conjugação entre políticas sociais e de segurança pública nas favelas pacificadas, em um sistema político multipartidário de ampla coalizão, procura-se explicar as dificuldades e os desafios da articulação institucional de políticas sociais nesses territórios. Avalia-se o possível legado em termos de tecnologia social produzido pelos programas de gestão social e os desafios na articulação de projetos sociais como forma de se observar os processos e resultados desses programas.

Palavras-Chaves: Gestão Social; Unidade de Polícia Pacificadora - UPP; Participação Social; Articulação Institucional; Direcionamento

ABSTRACT

The social management programs in pacified territories emerge with the proposal of articulating offers of public services to community demands for these services in locations with Pacifying Police Units (UPP). After great expansion in 2011 and 2012, from 2013 onwards, the strategy of these programs will be reduced in number of managers and territories covered by the policy until it is discontinued in 2014. From the theory of the triangle of government of Carlos Matus and issues about the combination of social and public security policies in the pacified favelas, in a multi-party political system of broad coalition, attempts to explain the difficulties of the institutional articulation of social policies in these territories. It evaluates the possible legacy in terms of social technology produced by social management programs and the challenges in articulating social projects as a way of observing the processes and results of these programs.

Keywords: Social: Management; Pacifying Police Unit - UPP; Social Participation; Institutional Articulation; Direction.

INTRODUÇÃO

A gestão do setor público se caracteriza muitas vezes pelo imprevisto e pela falta de planejamento, com reflexos profundos na formulação e na implementação de políticas públicas e na articulação entre elas. Na gestão pública, é muito comum que o governante atue sem um plano, de acordo com as circunstâncias emergenciais que vão acontecendo no dia a dia.

Nesse contexto, a recuperação da abordagem proposta por Carlos Matus - Planejamento Estratégico Situacional - PES, constitui uma oportunidade de aprofundamento da discussão da importância e do significado do planejamento para a administração pública.

Na proposta do autor, o planejamento se constitui no instrumento nuclear da ação de governo, voltado à transformação do presente na busca por um futuro diferente. Dentre os elementos que estão na base do processo de planejamento, o autor destaca a dificuldade em articular a pluralidade de atores e interesses envolvidos.

Desta forma, para Matus:

[...] planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não

pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto. (MATUS, 1993, p. 13)

Matus sintetiza o ambiente do gestor público por meio de três vértices de um triângulo. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa a direção que pretende imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo.

A cumulatividade dessas três variáveis não é algo de fácil consecução, como veremos neste artigo. A elaboração da UPP Social por Ricardo Henriques e Sílvia Ramos, em 2010, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, tinha um plano de governo, uma capacidade de governo limitada, porém não havia governabilidade. Após transferência de parte do programa para o Instituto Pereira Passos na prefeitura do Rio de Janeiro, conseguiu manter o plano e a capacidade de governo limitada. Em algum grau, conseguiu certa governabilidade, porém questões inerentes aos governos de coalizão (ABRANCHES, 1988; LIMONGI,

2006) e o insulamento burocrático da Administração Pública tornaram essa governabilidade bastante frágil.

No âmbito do governo do Estado, após a entrada de Rodrigo Neves no lugar de Ricardo Henriques na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos em 2011, não havia um projeto de governo e nem governabilidade para as equipes da UPP Social recém contratadas, já que não havia um plano definido para as políticas nos territórios pacificados e nem a articulação necessária para a sua implementação internamente e mesmo com as demais secretarias de estado e município.

Entre 2011 e 2014 programas de gestão social em territórios pacificados, tais como a UPP Social e o Territórios da Paz, tentaram promover a articulação institucional para a prestação de serviços em boa parte das favelas pacificadas. Todavia, as fragilidades de ambos os programas em atender às demandas e dar respostas a problemas comunitários levou a sua descontinuidade ao longo do ano de 2014.

Neste trabalho, procuramos retomar uma discussão trazida em outro artigo que publicamos nesta revista em 2013¹ para compreender os desafios da articulação institucional de políticas sociais nos territórios pacificados. No artigo de 2013, fizemos um breve estudo

dos programas de gestão social UPP social e Territórios da Paz e suas técnicas de formação de capital social que apesar da mobilização social empreendida, obtiveram baixa capacidade de resposta por parte do Poder Público. Propomos seguir com a discussão, apresentando um modelo explicativo para os desafios da articulação institucional encontrados por programas governamentais a partir dos exemplos dos programas de gestão social em territórios pacificados.

DIRECIONAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: modelo explicativo dos desafios da articulação institucional

Ao trabalharmos com a teoria de Matus, observamos algumas limitações. As principais delas se referem sistemas de incentivos seletivos, baseado na teoria da escolha racional, e à direção na Administração Pública. Quanto à teoria dos incentivos, inicialmente traçada no campo das políticas públicas para tratar da racionalidade limitada dos decisores públicos (SIMON, 1957), vêm propondo que a utilização de sistemas de incentivos seletivos (sanções e recompensas) a um programas governamentais e seu participantes pode ser fundamental para sua realização (OLSON, 1965). No Brasil, os autores vêm afirmando que as políticas públicas se constituíram como campo acadêmico após os anos 1980, quando houve um consenso sobre as

¹MISSE, Daniel Ganem. (2013). Os Programas de Gestão Social em Territórios Pacificados In: Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 15, no 1. pp. 11-22.

limitações financeiras do Estado, já orientadas por ações de cunho redistributivista de um lado com controle de eficiência, e focalizadas em grupos sociais e indivíduos por outro (MELO, 1995, 1998; ARRETCHE, 1998, 1999, 2004; SOUZA, 2003; 2006).

Para dar conta de ultrapassar as limitações da teoria do triângulo de governo de Matus, propomos a apropriação e transformação da ideia de direção política em Weber para compreender a possível relação entre a agenda e a implementação de um projeto de governo.

Para Weber, a direção política e o seu domínio sobre os funcionários civis e militares, ganha contornos no Estado moderno de uma “empresa”, do mesmo modo que uma fábrica, porém com uma formação histórica de caráter estamental, em que a divisão se dá entre aqueles que vivem da política ou para a política como uma profissão. Isso não quer dizer que os políticos profissionais não estejam diretamente obrigados a pedir uma remuneração por sua atividade política, tal como o precisa fazer toda pessoa sem recursos. “O político profissional que vive ‘da’ política pode ser um mero ‘prebendado’ ou um ‘funcionário remunerado’” (WEBER, 2004, p. 543).

O desenvolvimento da política, no sentido de uma “empresa” que exigia um treinamento para a luta pelo poder e nos métodos desta luta, tais como foram desenvolvidos pelo moderno sistema de partidos, condicionava a divi-

são dos funcionários públicos em duas categorias perceptivelmente, ainda que não rigorosamente, distintas: os funcionários especializados (servidores públicos efetivos), por um lado, e, por outro, os “funcionários políticos” (servidores públicos que ocupam cargos de livre nomeação). Essa divisão entre políticos profissionais e funcionários especializados produz um embate interno à Administração pública com ilhas de burocracia onde se exerce a “dominação dos funcionários”. Desta forma, “espírito dirigente”, proveniente de processos eleitorais, se diferencia do funcionalismo especializado que ocupa a burocracia estatal. A direção do funcionalismo, que lhe atribui as tarefas, tem que resolver continuamente problemas políticos. Os políticos constituem o contrapeso do funcionalismo, porém os funcionários possuem o “saber oficial”, que é o conhecimento dos fatos que tornam possível traçar os rumos da ação administrativa. Esse saber é convertido pelo funcionário em “saber secreto” como meio de prevenir o controle da administração sobre os atos.

Para o autor, as formas da dominação racional não seriam eficazes para produzir o engajamento do funcionalismo especializado e superar essa separação entre direção e burocracia por possuir um discurso estéril. Nesse sentido, políticos demagogos, de forte orientação carismática, tenderiam a promover a relação entre democracia

e burocracia, gerando convencimento e legitimação que levaria à condução e mobilização da burocracia estatal. O perigo está na tendência *cesarista* na seleção do líder carismático, que tenderá a propor reformas plebiscitárias.

Como observamos, a direção e a sua capacidade de articulação da burocracia estatal vão depender de sua capacidade enquanto líder carismático e de seu convencimento quanto às vantagens técnicas de sua proposta. No entanto, somente a existência da liderança, da capacidade de governo (técnica e financeira) e de articulação política (governabilidade) não são suficientes para produzir uma política. Talvez seja necessário algo além da teoria dos incentivos, que estão no plano da capacidade de governo, conforme trabalhado em Matus. Propomos trabalhar no plano da direção na administração pública a formação da agenda de políticas públicas e a capacidade de implementação dessa agenda do ponto de vista político. Entendemos esse momento entre a formação da agenda e a implementação da política ou projeto de governo como direcionamento.

Identificamos no direcionamento ao menos duas formas de expressão que podem ter relações com outras políticas governamentais externas à esfera de governo proponente. Primeiro, observamos o direcionamento político ou de cunho ideológico faz parte da orientação político-partidária do líder (direção) eleita e que ganha legitimida-

de a partir da priorização temática da agenda em sua política governamental. E segundo, identificamos um direcionamento financeiro que pode ser oriundo de agendas atravessadas de outras políticas governamentais pré-existentes que trabalham por meio de incentivos financeiros a adesão ao planejamento proposta em outra esfera governamental.

O direcionamento político ou ideológico, proveniente dos *inputs* dos partidos da base de coalizão, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (EASTON, 1965), tenderia a formar uma agenda política com alta governabilidade e capacidade de governo, porém nem sempre com projetos de governo muito bem definidos e objetivos claros. Já o direcionamento financeiro tenderia a produzir agendas políticas voltadas para a obtenção de recursos para políticas não necessariamente identificadas ideologicamente com a direção da administração pública, porém, em virtude dos incentivos financeiros para a adesão à política, levaria a sua implementação. Por conta da baixa capacidade de convencimento do direção junto ao funcionalismo público, haveria um capacidade financeira que poderia não angariar a capacidade técnica, apesar de o projeto de governo muitas vezes possuir objetivos e metas claras. Quanto a sua governabilidade, haveria um problema a ser adicionado para além do engajamento do corpo técnico, a articulação política em go-

vernos de coalizão com base em um sistema multipartidário como o brasileiro.

Não pretendemos negar aqui que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão nas arenas diferenciadas (LOWI, 1972), nem que as decisões dos governos seriam tenderiam a inovar pouco, com muitas características incrementais e pouco substantivas (LINDBLUM, 1979), mas propor um modelo explicativo para compreender as limitações impostas politicamente para a realização de um projeto de governo.

A proposta do Triângulo de Governo (MATUS, 1995) ajuda a explicar o planejamento e a efetividade de uma política pública, atribuindo-se, para tanto, três fatores cumulativos (como vértices de um triângulo): projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. Propomos um quarto elemento, externo a esses fatores e que acreditamos ser condicionante do triângulo de governo e, conseqüentemente da efetividade de uma política pública: direcionamento. Ou seja, a capacidade política de implementação de metas e controle de sua realização através do convencimento, de setores ou toda a burocracia estatal, da importância de sua implementação. Propomos que o direcionamento vincula um projeto de governo à sua execução, garante a governabilidade e consegue mobilizar a capacidade de governo. Portanto, o direcionamento é

essencial para compreender a efetividade de uma política pública.

Jorge Neves e Diogo Helal (2007), ao avaliar o sucesso relativo do programa Bolsa Família, atribui dois fatores como fundamentais para a sua compreensão: o contexto favorável para a formação de preferência e o insulamento burocrático².

No entanto, se observarmos a formação do Estado burocrático no Brasil, através da proposta do universalismo de procedimentos em Vargas (NUNES, 1997), não conseguiremos observar como o insulamento burocrático poderia ter sido determinante para a efetividade do programa Bolsa Família. Nesse sentido, o sistema das ilhas de excelência foi a base para boa parte das relações clientelistas entre Estado e sociedade, desenvolvidas no Brasil, pois para conseguir apoio da burocracia estatal era necessário que o político a convencesse de suas metas propostas (idem).

²As preferências seriam gosto ou desejo de atuação ética e podem ser determinadas de forma exógena (através de uma ação racional) ou endógena (em que são avaliados variáveis causais socioeconômicas para a sua construção moral). Desta forma, argumenta que as preferências levadas ao plano coletivo (um padrão de preferências) formariam um associativismo. Ou seja, teríamos como fatores para o sucesso do do Bolsa Família, o insulamento burocrático, que geraria uma racionalização da ação do Estado de sorte a segmentar e profissionalizar a sua atuação, e a racionalidade das preferências coletivas, que se expressariam através de uma “racionalidade ecológica”, em que o comportamento cooperativo seria racional, sendo resultado do processo evolutivo da humanidade. Desta forma, compreende que a centralização distribuição dos benefícios pela Caixa Econômica Federal e o cadastramento nos municípios, seguindo a proposta da racionalidade ecológica do comportamento cooperativo, explicaria a efetividade e a eficiência do programa Bolsa Família no Brasil.

No caso do Bolsa Família, parecemos que o que ocorreu foi exatamente isso, pois a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não seria suficiente para a implantação do programa. Era necessário que fossem estabelecidas metas e focalizações (FERNANDES & PAZELLO, 2001) que pudessem ser controladas pelo governo federal, mas que dependeriam da adesão dos estados e municípios. A distribuição dos cartões pela Caixa Econômica Federal (CEF) seria essencial para que não houvesse interrupções e desvios no pagamento. Entretanto, as metas estipuladas e o compromisso assumido pelas elites locais na sua implementação teve um impacto ainda maior na efetividade do programa³.

A integração entre os sistemas foi tão bem realizada, que pode-se, atualmente, acessar um sistema informatizado em que se sabe quem está recebendo o benefício e se está cumprindo com as exigências. No entanto, o que é fácil de se implementar através de uma verticalidade envolvendo três entes federativos (União, Estados e Municípios), não seria tão fácil se dependesse de apenas um ente federativo, mas de diversos órgãos do mesmo governo.

³A proposta se apresentou bastante benéfica para esse elite local, pois traria capital político importante, pelo menos em um primeiro momento, quando da melhora das condições de vida das parcelas mais pobres da população. Muitos políticos fizeram do programa Bolsa Família, e suas vertentes estaduais e municipais, suas bandeiras de campanha, de forma a tentar se apropriar do capital político (principalmente o voto) que essas políticas de transferência de renda apresentavam.

Voltamos ao exemplo do Bolsa Família, porém avaliando o caso específico do município do Rio de Janeiro: o cartão família carioca. O cadastramento para receber o benefício do cartão (bolsa família e mais um complemento de renda pago pela prefeitura através do Programa Brasil sem Miséria) é feito pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Há um cadastro próprio feito pelos assistentes sociais do município que traçam um diagnóstico socioeconômico do assistido pelo programa para que possa receber o benefício. No entanto, os CRAS não têm a capilaridade necessária nas áreas mais pobres da cidade, o que poderia estar levando a um baixo cadastramento das populações mais vulneráveis. Somente para ilustrar, para toda a Grande Tijuca, uma região com mais de 600 mil pessoas, há somente um CRAS.

Temos, também no município do Rio de Janeiro, o programa de Saúde da Família, que realiza busca ativa de moradores em situação socioeconômica mais vulnerável, levando a estratégia de saúde da família para as áreas mais pobres da cidade, já abrangendo mais de 40% da cidade. O cadastramento feito pelos agentes de saúde é incluído na base de dados do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo um mapeamento socioeconômico completo das famílias atendidas pelo programa. Por conta do insulamento burocrático, cada base de dados é autônoma e

não se comunica com a outra. Tem-se um que alimenta os dados do SUS, mas que não alimenta os dados do SUAS e vice-versa. Isso é replicado para quase todas as instituições no país. Não é à toa que não há unificação nem mesmo dos dados dos cidadãos em um único documento, o que eleva o problema do sub-registro ou do registro tardio. O insulamento burocrático no Brasil não propicia uma política transversal, pois cada ilha de burocracia criada não se comunica com a outra, produzindo uma lógica de especialização do serviço público que eleva os seus gastos, reduz a sua eficiência e torna diversas políticas sociais sem efetividade. O problema da falta da integração dos dados e informações tem levado a uma reprodução constante de diversas estruturas burocráticas que não se comunicam e que fazem quase sempre coisas parecidas.

Neste cenário, muito tem-se falado sobre a integração dos serviços públicos para evitar a sobreposição de ações e tornar a Administração Pública mais eficiente e efetiva em suas políticas. A falta de um direcionamento que seja absorvido e levado a cabo pela elite que controla a burocracia estatal, como ocorrido no caso do Bolsa Família, pode explicar a baixa governabilidade de muitos projetos, mesmo quando possuindo capacidade de governo.

Propomos que no caso do Bolsa Família, o direcionamento da política pú-

blica, com metas e mecanismos de controle, foi essencial para que a burocracia técnica conseguisse torná-la efetiva. O mesmo ocorre com o Sistema Integrado de Metas e as Unidades de Polícia Pacificadora da Secretaria de Estado de Segurança do Governo do Estado do Rio de Janeiro (SESEG). Ou seja, a burocracia estatal foi convencida pelo Secretário de Segurança Pública de que com metas e uma política pública bem definida, implementando mecanismos de controle e bonificação para a ação do policial na ponta, seria possível reduzir os principais índices de letalidade do Estado do Rio de Janeiro. Esse direcionamento foi tamanho que as demais Secretarias de Estado, e mesmo de município, passaram a organizar suas políticas em torno das propostas advindas da Segurança Pública, o que gerou um problema quanto ao direcionamento de suas políticas, principalmente nos territórios pacificados.

A criação de um Comitê Executivo de Políticas Sociais para os Territórios Pacificados (CEPS) em 2011, surgiu como forma de se pensar a tão almejada integração transversal dos serviços das Secretarias de Estado. A meta comum seria a integração dos serviços de sorte a evitar a sobreposição de ações. No entanto, a falta de um direcionamento que pudesse submeter todas as ilhas de burocracia a essa meta comum acabou por se traduzir em uma baixa governabilidade dos técnicos presentes às reuniões.

GESTÃO SOCIAL E OS TERRITÓRIOS PACIFICADOS

Há uma ampla discussão sobre as lutas dos movimentos sociais para ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social e participação na implementação de ações públicas (GOHN, 1995; WAINWRIGHT, 1998; SOUZA SANTOS, 1999; JACOBI, 2000; GENRO, 2000; PAES DE PAULA, 2005; AVRITZER, 2002, 2007; TATAGIBA, 2011). Para além dessas discussões e análises dos modelos de administração pública gerencial e societal (PAES DE PAULA, 2005) mais próximas da teoria dos movimentos sociais, neste trabalho temos como enfoque uma outra abordagem quanto ao conceito de gestão social. Segundo essa abordagem, as pressões do Terceiro Setor e as mudanças no papel do Estado a partir dos anos 1990 faz emergir um novo tipo de gestão que complementa a ação do Estado no campo do planejamento, na implantação de políticas sociais e na gestão de programas sociais (TENÓRIO, 1998, 2005). Essa nova forma de gestão social valoriza a participação com um caráter coletivo (PINHO & SANTOS, 2015).

No entanto, podemos observar que, apesar das críticas ao gerencialismo e ao Estado mínimo, a abordagem desses autores (TENÓRIO, 2002; FISCHER, 2002; FISCHER E MELO, 2006; FRANÇA FILHO, 2008; IIZUKA

& JUNQUEIRA, 2012) segue as mesmas proposições gerencialistas de boa governança, transparência, do público não-estatal, que em muitos casos leva a uma diminuição do tamanho do Estado e de suas responsabilidades. Propõem uma superação da gestão estratégica com racionalidade instrumental subordinada à economia e não dialógica, pois “o fator econômico é meio, e não fim, para alcançar a transformação social a partir da atuação organizacional” (FRANÇA FILHO, 2008).

Para Fischer (2002), a gestão é um ato relacional que expressa o interesses de indivíduos, grupos e coletividades nos territórios, o lócus da realização da Gestão Social. O desenvolvimento local é promovido a partir da relação de organizações (interorganizações) que podem trabalhar juntas e cujos propósitos convergem.

Tenório (2008) fundamenta a gestão social a partir da teoria habermasiana da ação comunicativa através da qual a cidadania deliberativa leva em consideração a pluralidade de formas de comunicação – morais, éticas, pragmáticas e de negociação, em que todas são formas de deliberação. O marco que possibilita essas formas de comunicação é a justiça, entendida como a garantia processual da participação em igualdade de condições. E completa agregando que “o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública é a participação” (idem: 113).

Desta forma,

Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. (TENÓRIO, 2000: 126).

Para Gondim, Fischer e Melo (2006), a partir de grupo focal realizado com postulantes ao curso de especialização em gestão social para o desenvolvimento⁴, os requisitos fundamentais para atender aos desafios atuais no campo da gestão social é o da qualificação dos profissionais que atuam nas organizações envolvidas com esses processos, possuindo competências, conhecimentos, habilidades e atitudes de um gestor para levar avante um projeto social de desenvolvimento. No caso do mapeamento de competências do gestor social (ação comunicativa, participação plena e relação dialógica com vozes múltiplas), foram enumeradas 13 competências básicas do gestor social:

1) Elaborar diagnósticos, programas, projetos e ações

⁴Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS/FGV)

- 2) Articular redes interorganizacionais, interinstitucionais e intersetoriais
- 3) Mediar interações em escalas territoriais e organizacionais
- 4) Articular ações em diversos arranjos sócio-produtivos
- 5) Promover aprendizagem individual e coletiva
- 6) Elaborar estratégias de inovação e empreendedorismo em diversos territórios
- 7) Facilitar relações entre indivíduos, grupos e coletividades
- 8) Promover transformações sociais em áreas geográficas delimitadas
- 9) Captar e alocar recursos com eficácia
- 10) Integrar diferentes olhares sobre a realidade social
- 11) Elaborar projetos de pesquisa e acompanhar todas as etapas de seu desenvolvimento
- 12) Facilitar a participação do cidadão na gestão do desenvolvimento local/regional/global
- 13) Promover a valorização humana, a valorização da diversidade cultural, regional e global. (GONDIM, FISCHER e MELO, 2006: 6).

A ideia de uma gestão social voltada para os territórios pacificados foi uma adaptação conceitual realizada por Ricardo Henriques, economista e Secre-

tário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH), no ano de 2010. Após inúmeras falas do à época Secretário de Estado de Segurança Pública (SESEG), José Mariano Beltrame, acerca da necessidade do “social” para a consolidação do processo de pacificação, tendo em vista casos que começavam a surgir na imprensa envolvendo disputas entre “traficantes” e policiais no então recém criado programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), surge a ideia de uma UPP Social que pudesse levar o social às favelas pacificadas, garantindo a política de pacificação⁵.

Com a entrada das UPPs nos territórios antes dominados pelo tráfico de drogas, inicia-se então um processo de entrada de serviços públicos e privados nessas áreas da cidade. A partir dessa forte demanda pelo “social” nas favelas pacificadas, teria sido criado o programa UPP Social, cuja função básica seria facilitar a entrada desses serviços públicos e privados de sorte a promover a integração da favela à cidade⁶.

A UPP Social seria basicamente uma pesquisa participativa, ou mesmo pesquisa-ação, em que moradores relatariam

⁵Para ver a discussão que fazemos sobre a relação entre políticas sociais e segurança pública, ver: MISSE, Daniel Ganem. (2016). Políticas Sociais e Segurança Pública em Territórios Pacificados - uma discussão. In: DEL RIO, Andres. Políticas Públicas e Cidadania, Rio de Janeiro.

⁶Para maiores informações ver: MISSE, 2013.

suas demandas e necessidades locais ao agente do estatal contratado que buscaria a solução do problema através dos serviços ofertados. Para tanto, seria feita uma escuta dos moradores das favelas em que o programa estivesse funcionando acerca dos problemas dos serviços públicos estatais na localidade de sorte a torná-los compatíveis com os da cidade como um todo, promovendo como finalidade a integração da favela à cidade. (MISSE, 2013: 12).

Para a função “gestão social”, foi feito um edital público pela UERJ em que foram selecionados 20 gestores sociais e 40 assistentes de gestão para atuar nos territórios pacificados. Assim, como propunha GONDIM et al. (2006) o processo seletivo priorizou a qualificação dos profissionais que possuíssem “competências, conhecimentos, habilidades e atitudes de um gestor para levar avante um projeto social de desenvolvimento” e formação acadêmica em grau de especialização (assistentes de gestão social) e mestrado e doutorado (gestores sociais).

Com a saída de Ricardo Henriques e a nomeação de Rodrigo Neves em 2011 para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, a metodologia do programa de gestão social fora levada para o Instituto Pereira Passos (IPP) no município do Rio

de Janeiro), cuja presidência foi ocupada por Ricardo Henriques entre 2011 e 2012. A UPP Social Carioca criada em 2011 com uma metodologia matricial de mapeamento de ofertas e demandas (MISSE, 2013) passa a realizar fóruns da UPP Social com o *slogan* Vamos Combinar, em que propunha a articulação institucional e um pacto comunitário por meio de processos deliberativos para trazer serviços públicos e parceiros privados para os territórios pacificados.

Em abril de 2011, foi criado o Comitê Executivo de Políticas Sociais em Territórios Pacificados – CEPS, composto por 12 Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, porém excluindo as Secretarias de Estado de Segurança, Fazenda e Planejamento. A ideia era que o comitê realizasse o planejamento e a integração de políticas públicas nos territórios pacificados, cumprindo a proposta da matriz de ações integradas herdada de Ricardo Henriques.

Como forma de diferenciar as ações dos programas de gestão social do estado e município e contornar questões políticas, programa UPP Social do estado passou a ser denominado Territórios da Paz, em alusão às políticas propostas pelo PRONASCI, desenvolvidas pelo PT no âmbito do governo federal.

Os programas de gestão social UPP Social e Territórios da Paz passam a realizar diversas formas de mobilização social ao longo dos anos de 2011 e 2012, porém o capital social formado com as reuniões

dos Fóruns da UPP Social ou dos Grupos de Trabalho setoriais começam a encontrar dificuldades de respostas às demandas dos participantes. A gestão social, e seus gestores no nível da rua, produzia ações e deliberações que eram ignoradas pelo Poder Público. A articulação institucional prometida entre as secretarias de estado, município e empresas privadas foi se tornando cada vez mais escassa. Em 2013 os programas de gestão social foram perdendo força e importância até serem descontinuados. O que teria levado ao enfraquecimento e extinção desses programas governamentais nas favelas pacificadas do Rio de Janeiro?

Para melhor compreender essa questão e como ela se relaciona com as proposições de Matus e o modelo explicativo aqui trazido do direcionamento, trataremos brevemente do exemplo da UPP Social.

Na UPP Social, podemos observar um projeto cujo objetivo é baseado em sua governabilidade (capacidade de articulação interinstitucional), tendo como eixo central uma proposta matricial de integração de ofertas e demandas a serem cumpridas por meio da articulação interinstitucional do programa com seus parceiros, do estado, município e iniciativa privada. A amplitude da articulação, centro dos objetivos do programa, produzia problemas de controle de indicadores e metas dos parceiros, sobre os quais não se tinha qualquer ingerência. A principal

meta do programa é a sua transitoriedade, que seria alcançada com a integração das favelas à cidade, através da redução das desigualdades, tida como principal fator para a segregação urbana e para a violência, segundo os idealizadores dessa política pública. Assim, o alcance da meta se traduziria em desnecessidade das equipes de gestão social em permanecerem nas favelas, uma vez que se alcançaria o objetivo de integração favela-cidade. Essa integração se daria pela via dos serviços públicos, equalizando sua prestação na favela com a cidade, casando oferta de serviços com demanda comunitária.

Entretanto, a falta de um objetivo claro trouxe problemas quanto à capacidade de articulação institucional (ou governabilidade) dessa política de sorte a nortear as ações dos governantes quanto à possibilidade de integração das políticas públicas e as metas a serem alcançadas. Não haver uma meta comum a ser alcançada por todas as secretarias envolvidas manteria a desarticulação das políticas setoriais, de sorte a todas as intervenções gerarem um baixo impacto, com baixa capacidade de controle de resultados.

No âmbito do governo do Estado, o Secretário Rodrigo Neves observou que a falta de governabilidade poderia levar o projeto de governo (UPP Social) a uma baixa efetividade. Propôs então a criação, por decreto, de um Comitê Executivo de Políticas Sociais para os

Territórios Pacificados (CEPS), composto por doze Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, que teriam uma interface com as equipes de campo da UPP Social/Territórios da Paz, de sorte a tentar resolver o problema da governabilidade, absorvendo as demandas de campo obtidas pelas equipes de gestão social. Entretanto, mesmo após a criação do CEPS em 1º de abril de 2011, a falta de um direcionamento, de um projeto claro e, principalmente, de um orçamento, levou a proposta de integração também a uma baixa efetividade, já que não havia força política e seu objetivo era garantir por meio de políticas sociais uma política de segurança pública, ou seja, o objetivo principal da articulação das políticas sociais era garantir a meta de pacificação proposta pela secretaria de segurança. Isso sem a participação de quem poderia dar direção política, garantindo a governabilidade, a Casa Civil, e também sem secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), que garantiria a capacidade financeira do projeto. O CEPS deixou de ter reuniões no final de 2012 e as tentativas posteriores de criar novo órgão colegiado nos mesmos moldes fracassaram⁷.

⁷A Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP) foi criada no início de 2015, tendo as mesmas características do CEPS, com o propósito de realizar o “programa integrado de ações sociais e serviços públicos”. Desta vez, o órgão colegiado acabou sendo vinculado à Casa Civil e passou a contar com a participação do Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro. No entanto, a capacidade de resposta articulada dos diversos órgãos envolvidos continuou não se mostrando eficaz.

Em situação inversa, na Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), conseguimos enxergar a cumulatividade dos três vértices do triângulo de governo de Matus e uma orientação política e financeira, uma vez que há um direcionamento com metas estipuladas pelo governo (através do pagamento de bônus para o cumprimento do Sistema Integrado de Metas que controlaria diversos índices criminais no estado do Rio de Janeiro, com foco na redução da letalidade violenta) e um projeto de governo com capacidade governo (pessoal, logística e financeira), governabilidade e forte direcionamento político e orçamentário a ser realizado em etapas até 2014, a implementação de 40 UPPs. A Segurança Pública se torna o carro-chefe das políticas públicas do governo do Estado, direcionando as ações de diversas secretarias, até mesmo com programas com propostas intersetoriais voltadas somente para as áreas pacificadas. (GANEM MISSE, 2013).

O caso da Segurança Pública é um exemplo de que a presença das três variáveis de forma cumulativa e ainda um direcionamento político e financeiro, resultou, inicialmente, em uma melhora nos principais índices criminais em que a SESEG focalizava, principalmente os que tinham como objetivo a redução da letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro.

Todavia, após alguns anos de implementação, esses programas da Secretaria de Segurança Pública começaram a

apresentar problemas, que junto com as crises política e financeira do estado do Rio de Janeiro, iniciadas em 2015, deixou servidores públicos sem salário, parou de pagar a bonificação do Sistema de Metas na segurança pública e o Regime Adicional de Serviço (pagamento de horas extras para policiais que se inscrevessem), bem como produziu perda de direcionamento político na condução das políticas públicas, em especial as de segurança pública, tais como a política de pacificação das favelas. Com a paralisação nos pagamentos e a perda do direcionamento político⁸ os índices de letalidade violenta que vinham caindo mais intensamente a partir de 2010, principalmente os chamados “autos de resistência”, as mortes causadas por policiais, tornaram a se elevar rapidamente a partir de 2015 em todo o estado do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos ao longo deste trabalho que a efetividade de uma política pública depende de diversos fatores. A partir da proposta de triângulo de governo de Matus, adicionamos mais fator externo para a reflexão: o direcionamento.

O direcionamento político (ou ideológico) ou financeiro está por trás da agenda e da implementação de projetos de governo. Pode ser melhor definido como a capacidade de direcionamento efetivo de uma agenda política

⁸A saída do secretário de segurança José Mariano Beltrame no final de 2016 pode evidenciar essa perda de orientação política.

em busca de metas e objetivos comuns na fase de implementação. Em boa parte das políticas públicas brasileiras, observamos que há sempre uma lacuna no triângulo de governo, sendo que há quase sempre uma falta de direcionamento por parte dos governantes.

A UPP Social e o Programa Territórios da Paz nasceram dessa necessidade de articulação de todas as secretarias de estado, município e a iniciativa privada para perseguir a meta de consolidação do processo de pacificação, proposta pela SESEG. Entretanto, a falta de clareza do que seria essa meta somada a diversos fatores que vão desde o insulamento burocrático existente em todos os níveis da Administração Pública até os precários serviços prestados pelas concessionárias de serviço público de todo o país, agiram como importante óbice para uma possível articulação de serviços. Ambos os programas de gestão social foram extintos em 2014 ou completamente modificados em seus formatos⁹. Parece-nos que a articulação institucional precisa de incentivos maiores do que um projeto, governabilidade e a capacidade financeira e técnica.

Mesmo antes da crise política e financeira do estado do Rio de Janeiro, era importante perguntar o porquê da

⁹Na SEASDH a gestão social em territórios pacificados foi extinta em 2014, sendo a própria secretaria extinta em 2016. No município, foi criado o Programa UPP +Social no Instituto Pereira Passos em 2014, que extinguiu a figura do gestor social e da articulação comunitária, mantendo algumas equipes para pesquisas de campo nas favelas pacificadas.

dificuldade das secretarias de estado e município em articular políticas públicas nos territórios pacificados. Será que poderíamos ter como possível resposta para a dificuldade o fato de que as metas traçadas serviam para atingir a um objetivo de políticas de segurança pública, ou seja, garantir a política de pacificação das favelas?

Para compreender isso, propomos inverter o questionamento que os secretários de segurança pública vêm pondo para explicar o fato de as políticas públicas de segurança em geral, e em especial a de pacificação nas favelas, estarem fracassando: seria possível uma política de pacificação das favelas através de outras secretarias ou órgãos públicos, sem a participação da Secretaria de Segurança Pública? Isso pode ser importante para entendermos a inversão que se dá na construção de uma política setorial com o envolvimento transversal dos demais serviços públicos. Seria o mesmo que levantarmos questões como a possibilidade de a SESEG elaborar uma política pública eficaz para a temática racial, ou de assistência social, por exemplo.

Então como se conceber que as demais secretarias de estado e município deveriam reforçar as políticas de segurança pública com uma ocupação social? Isso garantiria a pacificação?

Podemos observar, então, dois fatores para que haja um problema na efetividade das políticas sociais nas áreas pacificadas. O primeiro fator se refere

à própria proposta de intervenção nos Territórios Pacificados como forma de garantir a ocupação policial. Neste ponto, parte-se da premissa de que o indicador que melhor traduziria a efetividade de uma política social seria a sua capacidade de pacificar a favela, ajudando as forças policiais na sua tarefa.

O segundo fator se refere ao que seria o “social” que estaria faltando nas UPPs, segundo a fala de diversos políticos e secretários de segurança pública (GANEM MISSE, 2016), ou seja, todas as secretarias estaduais e municipais, à exceção da segurança pública, deveriam entrar juntas e articuladas no território, perseguindo a meta da pacificação, porém sem uma metodologia e um direcionamento político e financeiro que pudesse de fato unir as propostas em torno de um objetivo comum.

Por fim, no que concerne à gestão social, como observa Roberto de Oliveira, “quanto à multiplicidade dos atores envolvidos nos diferentes espaços de participação, estes variam conforme o território e as demandas levantadas” (OLIVEIRA, 2014: 89). Deste modo, “os problemas que assolam os territórios dificilmente são solucionados, o que impõe entraves e desmotivam os moradores a buscarem os espaços abertos à discussão” (idem). Diante da baixa capacidade de institucionalização das demandas, os gestores sociais promoviam processos participativos intersubjetivos por meio de fóruns e grupos de

trabalho, porém sem nenhuma capacidade deliberativa e mesmo consultiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão, O dilema Institucional Brasileiro**. Dados. Col.31, n.1, 1998.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**, SP: Limonad, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

_____. **Políticas Sociais No Brasil: descentralização em um Estado federativo**. RBCS Vol. 14 no 40 junho, 1999.

_____. **Federalismo E Políticas Sociais No Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 18(2): 17-26, 2004.

AVRITZER, L. 2002. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>. Acesso em: 12.nov.2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. In SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge e

PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). Brasil um século de transformações. SP: Cia das Letras, 2001, p.222-259.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F.G.; PEREIRA, J.R. **Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais**. In: Cadernos EBAPE. BR, v.9, no3, p.681-703, Rio de Janeiro, Set. 2011.

EASTONE, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

FERNANDES, R.; PAZELLO, Elaine Toldo. **Avaliação de Políticas Sociais: Incentivos Adversos, Focalização e Impacto**. In: Lisboa, M. B; Menezes-Filho. (Org.). Microeconomia e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001.

FISCHER, Tânia M. D.; MELO, Vanessa P. Programa de Desenvolvimento e Gestão Social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA; Ciags/UFBA, p. 13-41, 2006.

FISCHER. (org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FRANÇA FILHO, G. C.. Definindo Gestão Social. In: SILVA JR, J.T; MÂISH, R. T; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GENRO, T. **Co-gestão: reforma**

democrática do Estado. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania pelos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P. **Formação em Gestão Social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação**. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 30, 2006, Salvador. Salvador: ANPAD, 2006.

HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Sílvia. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/data-centerie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acessado em: 10/12/2016.

Iizuka, Edson Sadao; Junqueira, Luciano A. Prates. **Produção acadêmica em gestão social**. Anais do ENAPEGS de 2007 a 2012. Salvador, *Anais do XII Colóquio de Poder Local*. CIAGS. Escola de Administração – UFBA, 2012.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MATUS, C. **Política, planejamento**

e governo. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Os Impactos da Crise Econômica, políticas sociais e transição democrática.** In Revista de Administração Pública, 23 (3), Rio de Janeiro, Maio/Julho, 1989.

MELO, Marcus André B. C. de. **Ingovernabilidade: desagregando o argumento.** In VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. RJ: Civilização Brasileira, 1995.

_____. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MISSE, Daniel. **Políticas Sociais em Territórios Pacificados.** Tese de Doutorado defendida junto ao PPGSD/UFF, 2013.

_____. **Os Programas de Gestão Social em Territórios Pacificados** In: Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 15, no 1. 2013. pp. 11-22.

_____. **Políticas Sociais e Segurança Pública em Territórios Pacificados - uma discussão.** In: DEL RIO, Andres. Políticas Públicas e Cidadania, Rio de Janeiro: 2016.

NEVES, Jorge A.B. e HELAL, Diogo H. **Como Pode Ter Dado Certo? Insuflamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do bolsa família** In FAHEL, Murilo e NEVES, Jorge A.B. Gestão e Avaliação de

Políticas Sociais no Brasil. PUC Minas – Belo Horizonte: 2007.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático.** ENAP/Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Roberto Souza Greenhalgh. **Agenda social nos territórios pacificados: um estudo sobre o Programa Territórios da Paz à luz da construção teórica em gestão social.** Dissertação de Mestrado - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2014.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1965.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, 45 (1), p. 36-49, jan. 2005.

RODRIGUES, A, SIQUEIRA, R. e LISSOVSKY, M. (orgs.). **Unidades de Polícia Pacificadora.** Comunicações ISER, n. 62. Ano 31 – 2012.

SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. **A política na favela.** Cadernos Brasileiros, v. 9, n. 3., 1967.

SOUZA SANTOS, B. **A reinvenção**

solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação.* São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

SPINK, P. *The rights approach to local public management: experiences from Brazil.* Revista de Administração de Empresas, v. 40, n. 3, p. 45-65, 2000.

SKIDMORE, David. **Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico.** In ABREU, Alzira Alves. *Transições em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão Social: Uma perspectiva conceitual** In: Revista de Administração Pública, v.32, no 5, p. 7 – 23 set/out, 1998.

_____. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. **(Re)visitando o conceito de gestão social.** Desenvolvimento em Questão, Ijuí - RS, v. 3, no5, p. 101-124, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade. Vol.2.** UnB ed.: São Paulo, 2004.

Daniel Ganem Misse

Bacharel em Direito (UFRJ) e Ciências Sociais (UFF), Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF). Professor Adjunto do Departamento de Segurança Pública do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos da Universidade Federal Fluminense – DSP/INEAC/UFF.