

“Asfalto é eleição”: mecanismos de ativação de capacidades estatais em favelas e comunidades urbanas brasileiras

Giovanna Lima Gurgel¹
Mateus Cavalcante de França²
Luciana Pazini Papi³

Resumo: Este trabalho tem como objetivo investigar os mecanismos pelos quais intervenções públicas para atender a demandas de favelas e comunidades urbanas são ativadas, e em quais contextos essa ativação ocorre. Para isso, foram utilizados dados obtidos a partir de observações diretas, conversas informais e entrevistas com lideranças comunitárias em um conjunto de favelas e comunidades urbanas nas cidades de Porto Alegre/RS e Rio de Janeiro/RJ, partindo de categorias teóricas sobre capacidades estatais. Os resultados mostram que as capacidades municipais para implementação de políticas urbanas sobre comunidades urbanas periféricas tendem a permanecer inativas até que provocadas por contextos específicos, normalmente relacionados à pressão comunitária ou à ocorrência dos ciclos eleitorais. Verificou-se também que variações na qualidade do diálogo entre representantes comunitários e poder público demonstram impacto direto no acesso a essas políticas públicas, constituindo variável determinante para o cumprimento de demandas da população alvo. Ainda, os resultados permitem questionar as limitações envolvidas na utilização do termo “enforcement” enquanto definição de ativação de capacidades para implementação de políticas públicas de forma homogênea sobre a malha urbana.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O surgimento e ampliação de favelas e comunidades urbanas têm demonstrado que o déficit no oferecimento de serviços públicos nesses espaços não apenas contribui para a perpetuação da problemática, como também constituem variável importante para sua expansão. A partir das observações de Cardoso, a respeito de 1935 imóveis irregulares que ocupavam terras da Universidade Federal do Pará, identificou-se que as comunidades ali instaladas possuíam diversos problemas de ordem infraestrutural, social, econômica e ambiental, que impactavam diretamente na qualidade de vida daqueles que ali residiam (Cardoso, 2012).

Grindle (1997; 1996), ao observar os 4 tipos de capacidades estatais para implementação de políticas públicas, define a capacidade administrativa enquanto responsável pela prestação dos serviços públicos à população. Grin, Demarco e Abrucio (2021), no entanto, afirmaram que apenas a presença de uma ampla capacidade administrativa pode não ser suficiente para garantir o pleno oferecimento das políticas propostas por um governo. Considerando as favelas e comunidades urbanas brasileiras, é possível que problemas de oferecimento de serviços públicos de maneira heterogênea no

¹ Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP-UFRGS). E-mail: Giovannagurgel321@gmail.com

² Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). E-mail: mateusfranca96@gmail.com.

³ Professora adjunta no Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP-UFRGS).

traçado urbano talvez estejam associados a outros fatores que impactem diretamente na ativação dessa capacidade.

2 OBJETIVO

Este trabalho tem como objetivo compreender quais são os mecanismos pelos quais intervenções públicas para atender a demandas de favelas e comunidades urbanas são ativadas, e em quais contextos essa ativação costuma ocorrer. É importante pontuar que o presente artigo não possui como objetivo aferir a capacidade dos municípios para implementar suas políticas urbanas, mas problematizar as diferenças entre a sua ativação conforme o espaço alvo das intervenções.

3 METODOLOGIA

Para atender ao problema de pesquisa do qual parte este trabalho, foram analisados dados sobre um conjunto de favelas e comunidades urbanas nas cidades de Porto Alegre/RS e Rio de Janeiro/RJ. Eles foram coletados no contexto de outros projetos de pesquisa e reinterpretados de maneira a responder ao objetivo aqui proposto.

No que diz respeito às informações acessadas sobre favelas e comunidades urbanas da cidade do Rio de Janeiro, o trabalho envolveu dados sobre um conjunto de favelas do Complexo da Maré, um conjunto de favelas do Complexo do Alemão, a Favela de Brás de Pina, a Vila Autódromo, a Cidade de Deus e a Favela da Rocinha. Em todas elas, foram feitas visitas de campo acompanhadas por moradores, lideranças comunitárias ou agentes com algum grau de confiança a nível comunitário (especificamente, o representante de uma ONG com atuação em algumas favelas do Complexo da Maré e uma pesquisadora com atuação na Favela da Rocinha). Além disso, foram feitas conversas informais tanto com os interlocutores que acompanharam as visitas de campo, quanto com outras lideranças comunitárias e moradores (assim, houve conversas com mais de um indivíduo nos casos da Favela de Brás de Pina, da Cidade de Deus, da Favela da Rocinha e Complexo da Maré). As conversas trataram sobretudo da manutenção das infraestruturas urbanas nessas comunidades.

No que diz respeito às informações acessadas sobre favelas e comunidades urbanas da cidade de Porto Alegre, o trabalho envolveu dados sobre a Vila Nossa Senhora Aparecida, o Complexo da Grande Mato Sampaio (ou Vila Bom Jesus), a Vila Vale do Salso, a Vila Dique I, a Vila Dona Teodora, a Vila Liberdade, a Vila Safira e a Vila Santo André. À exceção dos casos da Vila Dique I, da Vila Liberdade e da Vila Safira, foram feitas visitas de campo acompanhadas por uma liderança comunitária. Além disso, foram feitas entrevistas com uma liderança de cada comunidade urbana (e com três, no caso da Vila Santo André). As entrevistas trataram da manutenção de espaços de uso comunitário.

4 RESULTADOS PRELIMINARES

A partir dos dados analisados, foi possível identificar dois mecanismos básicos pelos quais intervenções do poder público municipal chegam às favelas e comunidades urbanas investigadas, sobretudo no que diz respeito à manutenção de espaços de uso comunitário como ruas, praças e equipamentos de esporte e lazer. O primeiro envolve a ativação do poder público por representantes comunitários e o segundo envolve a ativação do poder público por agentes políticos de alguma medida vinculados a ele. Ambos os mecanismos não funcionam homogeneamente em todos os casos, podendo ser percebidas variações em sua consolidação.

No primeiro mecanismo, as intervenções municipais para a manutenção de espaços de uso comunitário ocorrem necessariamente mediante sua ativação por uma liderança comunitária. Em alguns casos, por exemplo, esse é o único mecanismo que permite que o asfalto de ruas seja instalado ou reparado ou que haja a instalação ou manutenção de equipamentos de esporte e lazer. Em algumas favelas e comunidades urbanas, isso ocorre pelo diálogo entre as lideranças comunitárias e algum agente ou instituição do poder público municipal, sendo o tempo de resposta variável. Em outras, houve uma institucionalização desse papel das lideranças comunitárias, como no “pacto pela governança” dos prefeitos de praça em Porto Alegre e nas Gerências Executivas Locais no Rio de Janeiro.

No segundo mecanismo, as intervenções municipais para a manutenção de espaços de uso comunitário ocorrem necessariamente mediante sua ativação (por emendas parlamentares ou por obras diretamente do poder executivo) por um ator político, apresentando-se enquanto indivíduo e não enquanto poder público. Esse processo está intrinsecamente relacionado aos ciclos eleitorais, podendo acontecer em dois sentidos. No primeiro, as intervenções são feitas como forma de angariar votos. No sentido, os votos são angariados, oferecendo as intervenções como recompensa em caso de sucesso no pleito eleitoral. A qualidade dessas intervenções é variável, envolvendo obras complexas em equipamentos esportivos em um extremo e o simples depósito de materiais para que os próprios moradores realizem as obras em outro.

O que é curioso nesses casos é que não há alteração nas capacidades estatais: elas são sempre as mesmas. O que muda é sua ativação, mediante mecanismos de pressão comunitária ou de trocas políticas, ou uma mescla de ambas. As favelas e comunidades urbanas são, assim, dotadas de um *status* específico na implementação da política urbana em cidades brasileiras, sendo condicionadas a uma série de contingências que não são observadas da mesma forma em outras áreas de uma mesma cidade.

REFERÊNCIAS

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 42-85.

GRINDLEE, M. S. (ed.). **Getting good government**: capacity building in the public sector of developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GRINDLEE, M. S. **Challenging the State**: crisis and innovation in Latin America and Africa, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.