

PONDERAÇÕES GEOGRÁFICAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – A OSCILAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE INCLUSÃO E REMOÇÃO EM FAVELAS CARIOCAS

Sue Ellen Coccaro

Mestranda no Programa de Pós Graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG – UFRJ) Departamento de Geografia / IGEO – UFRJ. Rua Athos da Silveira Ramos, n. 274, Prédio CCMN, Bloco G, sala G25 (secretaria) Ilha do Fundão, Rio de Janeiro - RJ; CEP: 21941-916. E-mail: suecoccaro@gmail.com

Resumo

O debate sobre as políticas públicas é amplo e vai desde a sua definição até os modelos de análise e de avaliação. Neste trabalho buscamos analisar, pelas lentes da geografia política, a importância das políticas públicas no contexto urbano atual na cidade do Rio de Janeiro. A discussão se divide em dois eixos: no primeiro momento revisitamos a literatura do tema vislumbrando tecer um panorama sobre o papel da Geografia e do geógrafo em relação às políticas públicas e sobre os modelos institucionais que podem servir como possibilidades de análise do cenário político. Já no segundo momento da discussão interessa-nos discorrer sobre as políticas públicas voltadas para favelas no Rio de Janeiro ponderando de que forma a geografia pode atender finalidades práticas.

Palavras-chave: Geografia política, políticas públicas, políticas de remoção em favelas.

Abstract

The debate on public policy is broad and ranges from conceptualization up to models for analysis and evaluation. In this paper we analyze, through the lens of political geography, the importance of public policies in the current urban context in of Rio de Janeiro. The discussion is divided into two strands: firstly we revisit the literature of the subject aiming to weave an overview of the role of geography and the geographer regarding public policies and the institutional models that can serve as a means of analysis of the political scene. In the second part of our discussion we are interested in the discourse about public policies for slums in Rio de Janeiro pondering how geography can serve practical purposes.

Keywords: Political geography, public policy, removal policies in slums

Introdução

O debate sobre as políticas públicas é amplo e vai desde a sua definição até os modelos de análise e de avaliação. O tema é complexo, profuso e controverso, contudo, entendemos a possibilidade de partir da questão: “Políticas públicas mudam a vida política”? Tendo em vista esta perspectiva, buscamos analisar, pelas lentes da geografia política, a importância das políticas públicas dentro do contexto urbano atual na cidade do Rio de Janeiro.

Para tal finalidade nos voltamos aos autores que trabalham o tema. Nesse primeiro momento de discussão buscamos criar um panorama sobre o papel da Geografia e do geógrafo em relação às políticas públicas e sobre os modelos institucionais que podem servir como possibilidades de análise do cenário político. Já no segundo momento da discussão interessa-nos discorrer sobre as políticas públicas voltadas para favelas no Rio de Janeiro. Almejamos buscar aquelas

que ocasionaram maior repercussão, retrocedendo historicamente e agrupando-as em décadas.

Especial atenção será destinada à política de remoção em áreas de favelas. A escolha se dá por conta da oscilação entre políticas públicas implementadas, ora inclusivas ora visando à retirada das mesmas do tecido urbano da cidade. Buscamos levantar brevemente informações de como a postura governamental sobre este tema oscilou desde os idos de 1920 até momento recente.

Revisitando a literatura do tema

Propor uma definição do que são políticas públicas é uma tarefa difícil uma vez que o tema abarca um debate multidisciplinar. No entanto, é possível definir algumas linhas que perpassam a discussão entre as varias ciências que abordam o tema; o Estado, a política e os agentes dos processos poderiam constituir alguns exemplos. A cientista política Celina Souza, em sua revisão da literatura sobre o tema, nos apresenta uma breve síntese dos pontos principais da discussão que alguns autores compreendem como base conceitual

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p.24)

Em que pese a importância da multidisciplinaridade na análise das políticas públicas, buscamos voltar nossos esforços em discussões dotadas de respaldo espacial, preocupação característica da Geografia.

Martin Jones, em ‘States and Territories’ adentra ao debate pela questão do que vem a ser o Estado e como os geógrafos podem contribuir nesta discussão. Embasando-se em Max Weber, o autor afirma que o Estado é o ente que pode exercer o monopólio da força física de maneira legítima dentro das fronteiras de um território. A essa exposição o autor acrescenta, embasado

em Michael Mann, que há outros elementos que também vem a constituir o Estado, sendo eles as instituições e seu corpo de funcionários, a centralidade da qual emanam decisões políticas, possuir o monopólio do poder coercitivo e, finalmente, as delimitações definidas sobre os limites territoriais. O papel que os geógrafos podem oferecer na análise destas questões seria o estudo das disparidades econômicas e regionais, bem como as repercussões desiguais de políticas públicas realizadas dentro dos limites territoriais do Estado. Essas diferenças se realizam não só pela natureza das políticas públicas instituídas anteriormente, mas também por diferenças sociais, culturais econômicas e políticas.

É importante trazer o debate da relevância neste momento em que se questiona o papel da Geografia e dos geógrafos na idealização e implementação de políticas públicas. Em ‘Public policy and political geography’, Jones menciona que na década de 1970 houve um grande debate sobre o posicionamento dos geógrafos frente às crescentes desigualdades sociais e pobreza urbana. O pouco envolvimento com as questões sociais pedia por uma Geografia mais envolvida em assuntos do mundo real “radical geography meant a politicised ‘social geography’ that practised ‘social responsibility’ with greater professional involvement in welfare rights, social justice and political activism” (Smith 1971 apud Jones 2004). Almejava-se uma Geografia que saísse do campo das discussões para adentrar o aparelho de realização de decisões e às fontes de poder. A análise acadêmica deveria ser orientada para a resolução de problemas via abordagem interdisciplinar.

For Harvey, understanding the (public policy) world was about using this insight to change things and ‘before geographers commit themselves to public policy, they need to pose two questions: what kind of geography and what kind of public policy?’ (JONES, 2004 p.161)

Em ‘Gegraphy and public policy: the case of the missing agenda’, Ron Martin se refere às perguntas levantadas por Harvey afirmando que no campo das políticas públicas os geógrafos tem exercido um papel limitado, de pouca relevância e que vem se colocado em posição inferior em áreas onde deveriam exercer grandes impactos. O autor afirma, ainda, que existe um dever moral de empregar este conhecimento a bom uso, uma vez que a tônica desta ciência social crítica é estudar sistemas societários, econômicos e ambientais pela própria natureza da disciplina. O autor afirma, ainda, que os demais membros da sociedade anseiam pelos aspectos práticos destes estudos.

Martin questiona se falta aos geógrafos a confiança para se afirmarem frente a outras ciências como a Economia, se o trabalho que realizamos não é suficientemente publicitado ou se, ainda, o que falta são discerníveis pesquisas de política na agenda da disciplina. Mesmo com o não-cumprimento da ‘policy turn’ de 1970 e com a posterior fragmentação da Geografia em estudos de características filosóficas e culturais, não se pode negar a contribuição dos geógrafos para o campo das políticas públicas, em duas áreas, sendo estas a esfera urbana - nas áreas social, econômica e ambiental; e, no que tange à exclusão social - pobreza, habitação, conflitos raciais, más condições de saúde e criminalidade. Mesmo havendo exercido participação nessas duas áreas, as contribuições que a Geografia, enquanto ciência social crítica, tem a oferecer poderiam possuir propósitos e alcances maiores.

Uma possibilidade de observar aspectos relacionados às políticas públicas é pelo uso dos modelos conceituais. Estes visam simplificar ideias sobre política, identificar aspectos importantes das questões político-sociais e tentar antecipar as possíveis consequências da implementação de uma determinada política pública. Dos modelos existentes “cada um focaliza um aspecto distinto da vida política e pode nos ajudar a entender coisas diferentes das políticas públicas” (DYE, 2009, p.100). Embasando-nos na leitura de Dye, reproduzimos, de maneira breve, os modelos institucionais sobre os quais o autor discorre.

No modelo do Institucionalismo, a política surge como um produto institucional, as atividades políticas giram em torno das instituições e o governo “empresta” legitimidade às políticas públicas. Amparadas pelo governo, é possível almejar que se amplie a abrangência dessas políticas para vasto número de cidadãos; tendo então a universalidade. “o governo monopoliza a coerção na sociedade – somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas. São mais limitadas as sanções que outros grupos ou organizações sociais podem aplicar” (DYE, 2009, p. 101) A estrutura governamental institucionalizada é o foco nesse modelo.

No modelo ‘Processo: política como atividade política’ torna-se relevante buscar compreender padrões identificáveis de atividades. Realizado de maneira esquemática, costuma seguir o modelo de identificar problemas, montar agenda deliberativa seguida da formulação de políticas que posteriormente são legitimadas e implementadas e, finalmente, avaliadas. Em suma, o autor sinaliza que o estudo dos processos costuma preferir a análise substancial do conteúdo das políticas. Como crítica “Todos nós talvez preferimos

viver num sistema político em que cada um tenha voz igual na formulação de políticas, em que a discussão, o debate e a decisão sejam abertos e acessíveis a todos [...] de forma democrática”. (DYE, 2009, p.106)

Em ‘Teoria dos grupos: política como equilíbrio entre grupos’ pesa a interação e os indivíduos com interesses comuns, que se unem buscando garantir suas reivindicações políticas. Os partidos são vistos como coalizões de grupos. Em relação a influência, esta é determinada por fatores como tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, coesão interna e acesso aos formuladores de decisão. O equilíbrio no sistema é – em parte, decorrente dos freios e contrapesos resultantes da competição entre grupos.

No modelo da ‘Teoria da elite’ a realização dos desígnios da massa é mais um mito do que a realidade democrática de um país

A teoria elitista sugere que “o povo” é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Assim, as políticas públicas, na realidade, traduzem as preferências das elites. (DYE, 2009, p. 109)

Sobre este tema, afirma o autor que a sociedade está dividida entre os que tem e não tem poder e que as massas não decidem sobre as políticas públicas; esse sistema tende a estabilidade e é pouco inclusivo. As políticas públicas, antes de refletirem as massas, buscam satisfazer os valores prevalentes da elite e as mudanças são mais incrementais do que revolucionárias. É um modelo conservador.

No modelo do Racionalismo a política racional é aquela que produz ganho social máximo e que produzam maior benefício em relação a seus custos. É necessário que os formuladores de políticas públicas conheçam os valores societários da localidade em que atuam, ou correm o risco de privilegiar certos grupos em detrimento de outros. Os obstáculos à formulação racional de políticas podem ser interpretados por várias hipóteses dentre as quais a natureza conflitante de alguns benefícios, custos que não são materiais como o ‘valor da dignidade’, incerteza quanto às consequências de novas propostas que acabam por levar, em grande parte, a continuidade do que já vem sendo realizado.

O modelo do Incrementalismo compreende a política como continuação de atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Afiram-se que os tomadores de decisão não reveem o conjunto de políticas e propostas existentes,

por uma variedade de razões citadas, “O modelo incremental reconhece a natureza não prática da formulação absolutamente racional de políticas e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões [...] os formuladores de políticas geralmente aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores”. (DYE, 2009, p.115) Pesam ainda contra as mudanças, a falta de capacidade preditiva, tempo, dinheiro e informação.

A Teoria dos jogos é um modelo que preza pela estratégia na hora da tomada de uma decisão. Nela a política é entendida como uma escolha racional em situações competitivas. Este modelo pode ser aplicado em uma série de decisões a exemplo a articulação de coalizões na ONU envolvendo guerra e paz. O ator social que figura como o jogador pode ser um indivíduo ou um grupo; busca-se como resultado satisfatório a minimização de perdas decorrentes das escolhas. Na Teoria sistêmica as políticas públicas são um produto do sistema político em que entram demandas e apoio e saem decisões e ações. O valor deste modelo reside nas questões que ele levanta, as quais encontram-se descritas pelo autor no corpo textual da obra.

O derradeiro modelo apresentado nesta obra é a Teoria da opção pública. Este exerce relação com análises econômicas em associação com a ciência política. Afirma o autor “A Teoria da opção pública parte da premissa de que todos os atores políticos – eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos e governos - procuram tornar máximos seus benefícios pessoais tanto no reino da política quanto no ambiente de mercado”. (DYE, 2009, p.121) Ainda, o governo deve exercer certas funções que o mercado, por sua natureza, não desempenha, exemplo, a defesa nacional. Neste panorama os indivíduos se organizam para cobrar ações do governo e os grupos cujos interesses se mostram mais bem-organizados e homogêneos conseguem exercer pressão e ter seus projetos postos na pauta das políticas públicas.

Aplicabilidade prática

A política de remoção em áreas de favelas na cidade do Rio de Janeiro é o exemplo sobre o qual escolhemos trabalhar tendo em vista os tópicos pontuados na revisão teórica. A escolha se dá por conta da oscilação entre políticas públicas implementadas, ora inclusivas ora visando à remoção das mesmas do tecido urbano da cidade. Buscamos levantar brevemente informações de como a postura governamental

sobre este tema oscilou desde a década de 1920 até momento recente.

Tanto Valladares como Gonçalves afirmam que as primeiras favelas se espalharam no tecido urbano carioca nos primeiros anos de 1900 e começam a configurar como um problema para a administração pública por volta dos anos de 1920: “A descoberta da favela foi logo seguida por sua designação como problema a ser resolvido [...] O que fazer da favela?” (VALLADARES, 2005, p.36) Confrontada pelo ideário do higienismo e dotada do peso simbólico do Rio de Janeiro ser a Capital da República, a favela foi transformada em problema. Com um ideário de reformismo somado aos diversos discursos que pairavam sobre a questão da insalubridade e o urbanismo que despontava, construiu-se um forte argumento que levou a remoção de parte dessas habitações populares no final da década de 20 e início dos anos 30 pelo poder público vigente.

A década de 1930 trouxe consigo diferenças no tratamento das favelas. “A Revolução de 1930, que levou à ditadura de Getúlio Vargas, abriu, de fato, uma nova etapa nas representações das classes populares, e por isso mesmo, das favelas” (VALLADARES, 2005, p.49). As várias mudanças o tratamento das classes menos favorecidas economicamente refletiram em um abrandamento da questão da remoção em favelas. Magalhães nos fornece um exemplo de modelo administrativo centrado nas questões sociais

Na política local, a indicação à prefeitura do médico Pedro Ernesto modificou sensivelmente a relação entre Estado e moradores de favelas, tornando, em suas ações, o reconhecimento oficial das favelas como parte da cidade, o que serviu, em parte, de modelo para as políticas populistas do período varguista (MAGALHÃES, 2010, p. 189-190)

Ressaltamos que o reconhecimento da existência das áreas de favela não significava conformidade com as mesmas. O Código de Obras de 1937 editado em 1937, por exemplo, reconhece a existência dessa morfologia urbana em seu Capítulo XV, mas no artigo 349 dispõe sobre a não permissão de casebres, congelamento de edificações e substituição por núcleos de habitação do tipo mínimo.

Em 1940 as questões mais importantes relativas ao tema eram a melhoria da qualidade das casas passando de casebre a alvenaria e os conflitos pela posse da terra. Ensejou-se a possibilidade de permanência, de modo que

A partir de 1940 o governo municipal dá início a uma série de levantamentos sistemáticos das favelas. Com isso, objetivava cadastrar os seus ocupantes, visando a transferi-los das áreas valorizadas que ocupavam para parques proletários a serem construídos pelo governo. (...) É a partir de 1940 que os poderes públicos parecem reconhecer que a favela chegou para ficar, ou seja, que uma nova geopolítica urbana havia se instaurado de facto na cidade. (ABREU, 1994, p. 34-35 e 44)

Durante a década de 1950, verifica-se um crescimento da população das favelas de quase 100%, abrigoando cerca de 10% dos habitantes do Rio de Janeiro. (MAGALHÃES, 2010). Gonçalves esclarece como se formularam as políticas públicas do que se convencionou chamar “problema favela”

Apesar da ausência de políticas públicas voltadas diretamente para a erradicação das favelas durante a década de 1950, começava a ganhar corações e mentes a proposta de uma política de remoção, estimulada, especialmente, por uma onda de ações judiciais de reintegração de posse de certas favelas da cidade. As dimensões do “problema favela” e seu protagonismo já pronunciado nas arenas políticas alcançavam, então, o seu auge. As iniciativas do poder público abandonaram, ao menos temporariamente, toda e qualquer tentativa de expulsão dos favelados aos confins da cidade, sem, contudo, formularem propostas claras de integração plena destes espaços ao tecido urbano. (AMOROSO & GONÇALVES, 2010, p.22)

Já em 1960, pesam as tensões entre os diferentes níveis de governo. Estas são sentidas nas favelas cujo olhares direcionados pelos entes estatais oscilam entre remoção e erradicação. A contraproposta ambicionada pelos que lutavam pela permanência – majoritariamente a FAFEG¹, era a da urbanização *in loco*. Houve como resultado dessa conjuntura, a tolerância das favelas nos subúrbios, de forma que o poder público passou a demandar, utilizar e urbanizar os terrenos cuja proximidade do centro era maior. A desigualdade social se inscrevia na forma geográfica da cidade.

Na década de 1970 novamente houve mudanças no tratamento da questão da permanência e remoção das favelas no Rio de Janeiro. A conjuntura que vigorava era o processo de abertura política aliado aos fracassos sociais e econômicos das remoções. Isso gerou uma nova mudança na política urbana. Reconhece-se a sua existência como parte da cidade, no entanto, sem

¹ Federação das Associações de Moradores do Estado da Guanabara

poder contar com seus direitos jurídicos, especialmente no que tange a regularização da posse.

Na década de 1980 a “instalação de serviços coletivos nas favelas e o abandono progressivo da política de remoção, a partir dos anos 1980, significou um reconhecimento tácito das favelas pelos poderes públicos”. (GONÇALVES e AMOROSO, 2010, p.10) Percebe-se a gradual mudança que anteriormente era de ameaça explícita e passa a ser discreta/velada. No âmbito estadual a eleição de Leonel Brizola, em 1982, estabeleceu um marco no atendimento infraestrutural nas áreas de favelas pelas vias oficiais do estado.²

O Governador Leonel Brizola eleito em 1982, após uma campanha eleitoral marcada por seu engajamento junto às classes mais desfavorecidas, notadamente os favelados, procurou redirecionar a estrutura institucional do Estado do Rio de Janeiro para atender às reivindicações dos favelados. Estes passaram a ter definitivamente acesso a certos serviços coletivos, tais como: água, esgoto e eletricidade, aos quais, até então, eram oficialmente privados. (ibid)

Na década de 1990 sentem-se os efeitos da mudança constitucional de 1988, promulgada pelo governo federal. Os artigos 182 e 183, que trazem normatizações sobre a política urbana e a implementação da função social da propriedade. “Tendo em vista o papel fundamental conferido pela constituição às municipalidades no que tange às questões urbanas, coube à prefeitura centralizar e praticamente monopolizar as políticas públicas em relação às favelas, a partir dos anos 1990”. (GONÇALVES, 2010, p.16) No âmbito municipal a administração de César Maia lançou o projeto Favela Bairro, de urbanização de favelas, segundo o Decreto 14.332 de 1995. A importância deste projeto reside em respeitar as construções já realizadas pelos moradores, complementando a estrutura urbana de saneamento e facilitando a acessibilidade. “Este projeto reforçou a ideia de que as favelas constituem uma real possibilidade de moradia para uma grande parte da população da cidade, e teve a ambição de estabelecer uma intervenção articulada sobre o concurso de vários organismos públicos, rompendo com a lógica de intervenções pontuais de outrora.” (ibid.)

Nas décadas mais recentes, dos anos 2000 até hoje, cabem ao debate a lei federal 10.257 de 2001 - o Estatuto da Cidade e também o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora. Por se tratarem de duas dis-

² Salientamos que a discussão sobre o governo de Leonel Brizola é ampla e engloba diversos aspectos. Restringimo-nos aqui a mencionar somente a provisão infraestrutural.

cussões extensas, com múltiplos desdobramentos – alguns ainda em andamento, nos restringiremos apenas a apontar que estes eventos ocorreram. Entretanto podemos afirmar que elas seguem o ideário de que as favelas são parte da cidade e devem ser tratadas como tal, em uma perspectiva integradora em relação ao tecido urbano.

As projeções globais apontam “the number of people living in slums might triple by 2050 if no policy framework is established to address this issue”(ONU-DESA, 2013, p. IX). O relatório em questão aponta políticas públicas, implementadas em âmbito nacional e local como elemento que reconfigura a ordem das áreas urbanas. Afirma que os investimentos estatais nos assentamentos informais geram atratividade para as áreas, entende-se que a população busca realocar-se em áreas com melhor provimento infraestrutural. Tal interpretação apresenta a necessidade da implementação de políticas públicas estatais para combater a desigualdade dos padrões habitacionais em vigor. As projeções de aumento da população vivendo em áreas de favela perpassam a escala trabalhada em nosso exemplo e indicam que a habitação em assentamentos informais possui encadeamentos globais.

Entendemos que não há um tipo ideal de modelo conceitual vigorando e sim possibilidades de leitura do objeto em questão por uma conjunção de características dos modelos apresentados por Dye. É necessário ressaltar que há uma oscilação de cunho histórico na qual ora certo modelo ganha maior prevalência e ora outro desponta. Acreditamos que dos modelos supracitados aqueles que melhor se enquadram, dentro do recorte temporal realizado, seriam a Teoria da elite, o Institucionalismo e o Incrementalismo. Em momento mais recente podemos incluir a Teoria da opção pública, ao pensarmos que há organização interna de movimentos sociais exercendo pressão para suas pautas chegarem até o âmbito institucional. A notícia reproduzida abaixo denota tal movimento.

As comunidades do Rio de Janeiro se uniram com o intuito de pedir ao Ministério Público uma solução para um dos problemas mais graves que atinge essas áreas nos últimos três anos. Uma audiência pública que será realizada nesta sexta-feira (11/4), a partir das 9h30, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), vai discutir a questão das remoções que a prefeitura está fazendo em diversas comunidades cariocas. A atuação da Defensoria Pública nessas comunidades também será um dos temas em discussão. Paralelamente, nas escadarias da Alerj, a Assembleia Popular das Favelas vai realizar uma manifestação para chamar a atenção

da população e do poder público das violações dos direitos humanos nos pontos de remoção pelo governo. O ato foi organizado durante essa semana pelas redes sociais e convoca vários movimentos populares. (Jornal do Brasil, 10 de abril de 2014)

Atentamos para a dificuldade de discorrer sobre programas e políticas públicas recentes ou que ainda estão em seus primeiros momentos de implementação. Entendemos ser necessário realizar observações e análises durante certa janela temporal, de modo a compreender a relação entre ‘inputs’ e ‘outputs’. Apontamos o retorno ao tema como horizonte de pesquisa.

Considerações finais

Podemos inferir que a mudança de postura governamental em relação as favelas na cidade do Rio de Janeiro foi transformada da eliminação de um entrave de aspecto temporário para a melhoria dessa parte da cidade – embora o limbo jurídico em que se encontram no que tange a regularização fundiária principalmente, ainda permite brechas para a remoção. Por mais que haja grande cisão entre favela e asfalto, as perspectivas de futuro permitem que se vislumbrem a inclusão, o reconhecimento e a cidadania.

O caso em questão estabelece ligação com a discussão geográfica realizada por Kevin Cox em ‘Location and public problems’. Nesta obra o autor debate conceitos como o bem estar social e afirma que o mesmo manifesta uma expressão geográfica “Well-being varies with location” (COX, 1979, p.3). As tentativas realizadas pelo poder público para buscar integrar as favelas ao tecido urbano da cidade podem ser interpretadas pela ótica da ‘Welfare Geography’ em diversos pontos: na qualidade residencial que diminui a medida que se torna clara o distanciamento centro-periferia³, na oposição entre centro e periferia, nos padrões de renda que imprimem sua marca no espaço.

A escolha locacional dos indivíduos, diz o autor, ajuda-nos a compreender porquê as pessoas se envolvem na política e também o lugar em que o indivíduo reside traz grandes impactos no bem estar cotidiano. “Where one lives and Works has important implications on one’s income, health, safety and the like” (COX, 1979, p.5). Embora tenhamos mencionado apenas a FAFEG como entidade que lutou pelos direitos dos

³ Compreendemos que o padrão radiocêntrico de cidade trabalhado pela Escola de Chicago não se aplica à morfologia do Rio de Janeiro. O centro e a periferia ganham novas nuances de interpretação relacionadas aos lugares em que se alocam ricos e pobres.

moradores das favelas,⁴ no cenário atual observamos grande quantidade de atores sociais na luta política. Estes variam desde associações de moradores locais, a Universidade, parcelas da Assembleia Legislativa, organizações da sociedade civil e de interesse público como o Observatório de Favelas⁵; entendemos que a multiplicidade de atores sociais se voltando para tal questão configura maior visibilidade para as pautas. Na atual conjuntura de desapropriações e reintegrações de posse observamos o descumprimento da legislação constitucional⁶, da função social da propriedade e inadequação às normas de conduta e procedimentos.

A decisão de implantar políticas públicas ‘de cima’ também estabelece uma ponte com a teorização de Cox quando afirma que os governos, tanto na ação local como em nível federal exercem influência sobre a decisão locacional de firmas, migrantes desenvolvimento de propriedades e similares. As políticas implementadas são espacialmente seletivas e tem distintos efeitos; podemos mencionar como exemplo o contexto posterior a implementação da primeira fase das UPP’s em que o ideário de pacificação de comunidades - uma iniciativa estatal, tem atraído empresas ligadas ao comércio e a rede hoteleira, ocasionado processo de gentrificação deste espaço. Ressaltamos portanto que os governos exercem forte poder quando escolhem uma localidade para receber uma benfeitoria ou política pública de caráter específico.

Voltando-nos a questão inicial podemos afirmar que as políticas públicas possuem potencial de mudar a vida política, especialmente se perpassarem a micro escala e vierem a contemplar parcela significativa da sociedade. Ao geógrafo apontamos a necessidade de voltar esforços para trabalhos de cunho social com efeitos práticos, na esteira do alerta feito por Jones e Martin na década de 1970.

Referências bibliográficas

AUDIÊNCIA na Alerj vai tratar das remoções feitas pela prefeitura. *Jornal do Brasil* 10 de abril de 2014. Acessado em 16 de abril de 2014. <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2014/04/10/audiencia-na-alerj-vai-tratar-das-remocoes-feitas-pela-prefeitura/>

⁴ Em contexto temporal determinado e mencionado no corpo do texto.

⁵ O Observatório de Favelas é uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública dedicada à produção do conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e fenômenos urbanos. Buscamos afirmar uma agenda de Direitos à Cidade, fundamentada na ressignificação das favelas, também no âmbito das políticas públicas. <http://observatoriodefavelas.org.br>

⁶ Artigo 6º da Constituição Federal.

ABREU, Mauricio de Almeida. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & debates: revista de estudos regionais e urbanos*, São Paulo, ano XIV, n. 37, p. 34-46, 1994.

AMOROSO, Mauro & GONÇALVES, Rafael Soares. Da luta pelos direitos ao reconhecimento como dever: as ações e o legado da União dos Trabalhadores Favelados. Acessado em 12 de agosto de 2013. <http://conferencias.cies.iscte.pt/index.php/icyurb/sicyurb/paper/viewFile/183/46>

COX, Kevin R. Location and public problems – A political geography of the contemporary world. *Maaroufa Press Geography Series*. 1979.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores; Tomás de Aquino Guimarães apresentação – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2009.

GONÇALVES, Rafael Soares. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. *Journal des Anthropologues* n°104- 105, 2006.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro : uma recolocação do debate a respeito do ‘Direito de Pasárgada’ / Alex Ferreira Magalhães. – 2010.

JONES, Martin; JONES, Rhys and WOODS, Michael. Public policy and political geography. An introduction to political geography. *Space, place and politics*. 2004.

MARTIN, Ron. Geography and public policy: the case of the missing agenda. *Progress in human geography* 25,2. Pp.198-210. 2001.

MARTIN, Ron; JONES, Rhys and WOODS, Michael. States and territories. An introduction to political geography. *Space, place and politics*. 2004.

SUSTAINABLE development challenges. *World economic and social survey*. United Nations. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45

VALLADARES, Lícia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com / Licia do Prado Valladares – Rio de Janeiro : Editora FGV, 2005.