



POR UMA CARTOGRAFIA DA FAVELA: TERRITÓRIO, POLÍTICA E MODOS DE EXISTÊNCIA.

Entre o planejamento e a vida real

TOWARD A CARTOGRAPHY OF THE FAVELA: TERRITORY, POLITICS, AND MODES OF EXISTENCE.

Between Planning and Real Life

HACIA UNA CARTOGRAFÍA DE LA FAVELA: TERRITORIO, POLÍTICA Y MODOS DE EXISTENCIA.

Entre la Planificación y la Vida Real

Ricardo José de Moura¹
DOI: 10.66029/QNFZ5858

RESUMO: Este artigo analisa as políticas públicas de urbanização e segurança implementadas no Conjunto de Favelas do Alemão, Rio de Janeiro, com foco no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). O argumento central é que essas intervenções não são falhas de implementação — são simulacros por design: concebidas de fora para dentro, orientadas pela produção de visibilidade externa e estruturalmente avessas ao conhecimento que o próprio território produz. A análise parte do presente — em 2026, o teleférico permanece parado após consumir mais de R\$ 470 milhões em recursos públicos declarados (implantação e processo de reativação), e o programa UPP, reduzido à metade de suas unidades, funciona de forma simbólica — para reconstruir o padrão histórico que torna esses resultados previsíveis desde Pereira Passos. Em contraposição, o artigo afirma a favela como campo ativo de produção de vida, conhecimento e organização política, documentando iniciativas que operaram no Complexo do Alemão antes, durante e depois das intervenções do Estado, e cuja existência contradiz frontalmente o pressuposto de ausência que sustenta o modelo hegemônico de política pública para territórios populares.

Palavras-chave: favelas cariocas; PAC; UPP; políticas urbanas; Complexo do Alemão; conhecimento territorial; modos de existência.

ABSTRACT: This article analyzes urbanization and security public policies implemented in the Complexo do Alemão favela cluster in Rio de Janeiro, focusing on the Growth Acceleration Program (PAC) and the Police Pacification Units (UPP). The central argument is that these interventions are not implementation failures — they are simulacra by design: conceived from the outside in, oriented by the production of external visibility, and structurally averse to the knowledge that the territory itself produces. The analysis departs from the present — in 2026, the cable car remains idle after consuming more than R\$ 470 million in declared public resources, and the UPP program, reduced to half its units, operates symbolically — to reconstruct the historical pattern that renders these outcomes predictable since Pereira Passos. In contrast, the article affirms the favela as an active field of life production, knowledge, and political organization, documenting initiatives that operated in Complexo do Alemão before, during, and after State interventions, whose existence frontally contradicts the absence premise that sustains

¹ Ricardo José de Moura tem doutorado e pós-doutorado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professor substituto da Escola de Comunicação da UFRJ (ECO/UFRJ). Pesquisador urbano e produtor cultural territorial. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7716114542284835>. Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0005-1191-4697>. E-mail: contato@acerteinamosca.com.br e ricardomm1969@gmail.com.



the hegemonic model of public policy for popular territories.

Keywords: Rio de Janeiro favelas; PAC; UPP; urban policies; Complexo do Alemão; territorial knowledge; modes of existence.

RESUMEN: Este artículo analiza las políticas públicas de urbanización y seguridad implementadas en el Conjunto de Favelas do Alemão, Río de Janeiro, con foco en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y en las Unidades de Policía Pacificadora (UPP). El argumento central es que estas intervenciones no son fallas de implementación, sino simulacros por diseño: concebidas desde afuera hacia adentro, orientadas por la producción de visibilidad externa y estructuralmente reacias al conocimiento que el propio territorio produce. El análisis parte del presente — en 2026, el teleférico permanece detenido tras consumir más de R\$ 470 millones en recursos públicos declarados, y el programa UPP, reducido a la mitad de sus unidades, funciona de forma simbólica — para reconstruir el patrón histórico que torna estos resultados previsibles desde Pereira Passos. En contraposición, el artículo afirma la favela como campo activo de producción de vida, conocimiento y organización política, documentando iniciativas que operaron en el Complexo do Alemão antes, durante y después de las intervenciones del Estado, y cuya existencia contradice frontalmente el supuesto de ausencia que sustenta el modelo hegemónico de política pública para territorios populares.

Palabras clave: favelas cariocas; PAC; UPP; políticas urbanas; Complexo do Alemão; conhecimento territorial; modos de existência.



1. INTRODUÇÃO: O CUSTO DO QUE NÃO SE OUVIU

Em março de 2026, o teleférico do Complexo do Alemão permanece parado. Foi desativado em 2016 por inadimplência no contrato com o consórcio operador, após cinco anos de funcionamento precário. Desde então, o governo do Estado do Rio de Janeiro abriu seis processos licitatórios, anunciou quatro datas de reabertura e comprometeu mais de R\$ 246 milhões em recursos adicionais para reativação — sobre o custo de implantação original de R\$ 210 milhões. O equipamento que deveria transformar a mobilidade de 70 mil habitantes² já consumiu, ao longo de quinze anos, mais de R\$ 470 milhões em recursos públicos declarados. Nenhuma gôndola se move.

Em abril de 2025, o governador Cláudio Castro foi pessoalmente ao Alemão anunciar a entrega do teleférico para dezembro daquele ano. O prazo foi adiado para março de 2026, depois para o segundo semestre — estrategicamente próximo às eleições municipais de outubro, quando a legislação eleitoral proíbe inaugurações oficiais. O teleférico virou objeto de campanha permanente: nunca entregue, sempre prometido, sempre útil eleitoralmente. Junto com as promessas de reabertura, o governador anunciou a construção de 1.300 unidades habitacionais. São as mesmas casas prometidas pelo PAC original em 2010 para o reassentamento das famílias removidas. Quinze anos de promessa, uma licitação lançada em 2025.

O programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), lançado em 2008 como revolução na segurança pública carioca, chegou a operar 38 unidades cobrindo territórios que somavam mais de 350 mil habitantes. Em novembro de 2024, o governo do Estado confirmou o fechamento de 13 unidades, reduzindo o programa a 16. O Complexo do Alemão, que tinha múltiplas bases, passou a operar com uma única UPP unificada. Pesquisadores do campo da segurança pública são diretos: o programa malogrou. O próprio Estado admitia, em 2025, que o modelo não funcionou.

Esses números não são notícia. São a confirmação quantificada de um diagnóstico que o próprio território produziu e protocolou — literalmente, em ofício — antes de as obras começarem. Em novembro de 2009, o Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM) encaminhou o Ofício nº 2/2009 ao Vice-Governador Luiz Fernando Pezão, com cópia à Presidência da República, à Caixa Econômica Federal, à Prefeitura do Rio

² Os dados do IBGE (Censo 2022) registram população aproximada de 70 mil habitantes para o Complexo do Alemão. Atores sociais locais e pesquisadores do território contestam essa estimativa como sistematicamente subestimada em função de metodologia censitária inadequada para urbanização informal densa.



de Janeiro e aos Ministérios Públicos Estadual e Federal. O documento apontava os problemas de representação no processo de implementação do PAC e solicitava audiência para tratar de agenda construída coletivamente junto aos movimentos sociais e moradores há mais de quinze anos. Nenhum retorno foi dado.

Este artigo parte desse ponto de chegada — 2026, R\$ 470 milhões em recursos declarados, nenhuma gôndola — para fazer uma pergunta que não é sobre gestão nem sobre corrupção, embora essas dimensões existam: por que esse resultado é estruturalmente previsível? Por que ele se repete, com variações de vocabulário e de partido governante, desde que o poder público brasileiro começou a intervir nas favelas? E o que existe no território que essas políticas consistentemente ignoram?

As políticas públicas voltadas para as periferias urbanas no Brasil operam a partir de um erro fundamental: a incapacidade de ler o território. O território é tratado como espaço vazio a ser ocupado, organizado ou corrigido. Essa leitura ignora que esses espaços já são densamente habitados por práticas, saberes, relações e formas próprias de organização da vida.

Mais do que falhas de implementação, o que está em jogo é um conflito entre formas de conhecimento. De um lado, modelos técnicos, centralizados e orientados por interesses político-partidários. De outro, modos de existência que não se deixam capturar por essas lógicas, mas que sustentam a vida cotidiana — e que produzem diagnósticos mais precisos do que os gerados pelas instituições que sistematicamente os ignoram.

A perspectiva aqui adotada é simultaneamente analítica e posicional. Este artigo é escrito por um pesquisador que também é morador do Complexo do Alemão há 35 anos. Essa dupla posição não fragiliza o argumento — ela o sustenta. O conhecimento produzido a partir de dentro do território tem anterioridade e precisão que a análise externa, por mais rigorosa que seja, não consegue replicar.

O artigo está organizado em seis seções. A seção 2 reconstrói o território como problema mal colocado — da genealogia histórica ao abandono estrutural e à presença policial como política de Estado. A seção 3 analisa PAC, UPP e mídia como elementos de um mesmo sistema de simulação política. A seção 4 afirma a favela como produção de vida — documentando redes, práticas e coletivos que existiam antes do Estado chegar. A seção 5 propõe uma outra política possível, baseada em horizontalidade, experiência e no reconhecimento do território como saber. A seção 6 apresenta as considerações finais.



2. O TERRITÓRIO COMO PROBLEMA MAL COLOCADO

2.1 A genealogia do olhar externo: de Pereira Passos ao PAC

A questão das favelas no Rio de Janeiro entra no cenário urbano e político de maneira paradoxal: surge como consequência direta das políticas que pretendiam eliminá-la. A reforma Pereira Passos (1902-1906), inspirada nas intervenções do Barão Haussmann em Paris e orientada por um projeto explícito de transformar o Rio na "Paris dos Trópicos", destruiu os cortiços do centro e empurrou a população pobre para os morros. Ao tentar resolver o "problema", a política criou o objeto que passaria a identificar como problema nas décadas seguintes (VALLADARES, 2000).

O mecanismo que produz esse resultado é preciso: o poder público parte de uma leitura do território como espaço de ausência — de saúde, de ordem, de civilidade — e propõe intervenções orientadas por essa ausência. O que existe no território não é computado. Não entra no diagnóstico. Não aparece no projeto. E é sistematicamente destruído pela intervenção que afirma vir melhorar.

Essa lógica atravessa mais de um século de política urbana carioca. O Código de Obras de 1937, editado pelo governo Vargas, proibia a formação de favelas e autorizava a demolição sumária de novos casebres. O programa de remoções de Carlos Lacerda nos anos 1960 deslocou milhares de famílias para conjuntos habitacionais distantes, destruindo redes de sociabilidade e de trabalho construídas ao longo de décadas. O BNH, o COHAB, o CHISAM repetiram o padrão: solução concebida de fora, aplicada sem escuta, produtora de novos problemas (BONDUKI, 1988; VALLADARES, 1978).

O PAC chegou em 2007 com vocabulário diferente — urbanização, integração, aceleração — mas com a mesma lógica: o projeto veio pronto. A missão técnica do Ipea e da Caixa Econômica Federal a Medellín, destinada a estudar o "modelo" de referência que supostamente havia inspirado o teleférico carioca, foi realizada entre os dias 27 de novembro e 2 de dezembro de 2010 (IPEA/CAIXA, 2011). A ocupação militar do Complexo do Alemão havia ocorrido entre 25 e 26 de novembro — um ou dois dias antes da partida da missão. O consórcio executor já estava contratado. As obras já haviam começado. Foram buscar a referência depois de o objeto já estar construído. Isso não é incompetência técnica. É a evidência de que o projeto nunca foi técnico.



2.2 Abandono histórico e presença policial como política de Estado

Historicamente, o Conjunto de Favelas do Alemão, como grande parte das periferias urbanas brasileiras, é alvo do abandono do Estado. Esse abandono não é ausência: é uma presença negativa, sistematicamente estruturada. O Estado está no território — mas quase exclusivamente como força policial. A equação — ausência de serviços, presença de força — não é acidente administrativo. É política.

Ao longo de décadas, a presença policial nas favelas cariocas operou não como garantia de direitos, mas como instrumento de controle territorial. A "retomada do território" — expressão usada pelo próprio Estado para descrever as ocupações militares de 2010 — pressupõe que o território havia sido perdido. Essa narrativa apaga completamente a presença de dezenas de milhares de moradores que nunca foram "do tráfico" — que construíram casas, criaram filhos, organizaram comunidades e produziram cultura, economia e política no mesmo espaço que o discurso oficial reduzia a arena de conflito armado.

A declaração do governador Sérgio Cabral em 25 de outubro de 2007 — três meses após a megaoperação policial que vitimou dezenas de moradores durante os Jogos Pan-Americanos — é a expressão mais crua desse continuísmo. Cabral afirmou publicamente que mulheres negras de favelas deveriam ser esterilizadas, comparou a taxa de natalidade da Rocinha ao "padrão Zâmbia, Gabão" e classificou a periferia como "fábrica de produto marginal" — enunciando, sem mediação, a premissa estrutural que orienta a política de segurança do Estado. Dois dias depois, em 27 de outubro, o editorial d'*O Globo* afirmava que "as camadas pobres da população converteram-se numa fábrica de reposição de mão-de-obra para o exército da criminalidade". A mídia não comentava a declaração — a ratificava.

2.3 A crítica ao Estado que não ouve o que já existe

O pressuposto de ausência que estrutura as políticas públicas para favelas tem uma consequência epistemológica grave: torna invisível o que existe. Em 2000, a mobilização do CDLSM resultou na criação da Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) da Serra da Misericórdia — sete anos antes do PAC. Em 2006, o CDLSM operava como espaço de articulação política apartidária. Em 2008-2010, foram realizados nove fóruns comunitários que construíram um Plano de Desenvolvimento Local com participação real — documentado, registrado, nunca incorporado pelo Estado.

Quando o Ofício nº 2/2009 do CDLSM foi protocolado sem resposta, o Estado não



ignorou apenas um documento burocrático. Ignorou quinze anos de trabalho territorial organizado e um diagnóstico que antecipava os problemas que o PAC viria a produzir. O Estado precisava, no entanto, de legitimidade para operar no território — e legitimidade, no modelo hegemônico de política pública, passa necessariamente por um representante "legalmente" constituído pelo voto. A solução foi encontrada no clientelismo: ao interlocutor escolhido, o Estado ofereceu benesses concretas — viagem paga para conhecer o teleférico de Medellín, salário, apoio político — em troca da adesão ao projeto já decidido. Um arranjo que não buscava representação real, mas cobertura formal para ações cuja legitimidade territorial era inexistente.

O interlocutor selecionado atendia precisamente a essa função. Politicamente frágil, truculento na relação com a comunidade e inapto para a articulação coletiva, ele não representava o território — representava os interesses do governo dentro do território. Foi escolhido não apesar de sua fragilidade política, mas por causa dela: fácil de controlar, difícil de contestar publicamente, ancorado no peso simbólico histórico da associação que presidia. O clientelismo não é desvio do sistema — é o sistema.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SIMULAÇÃO: PAC, UPP E O ESPETÁCULO POLÍTICO

3.1 O teleférico como laboratório fiscal e político: voluntarismo, supressão de evidência e a anatomia de um simulacro

O teleférico do Complexo do Alemão não é apenas o símbolo mais visível do PAC — é seu documento mais completo. Nele estão registrados, em sequência verificável por fontes primárias, todos os mecanismos que transformam política pública em simulacro: a concepção orientada pela visibilidade externa, a aprovação de recursos sem projeto existente, o descarte do planejamento comunitário, a subcontratação do fiscal pelo fiscalizado, o clientelismo nas associações de moradores, a supressão do relatório crítico e a promessa permanente de retorno. O objeto cumpriu sua função principal — produzir imagem de transformação — antes de ser inaugurado.

A aprovação sem projeto

O total de recursos comprometidos na Intervenção Urbanística do Complexo do Alemão (IUCA) foi de R\$ 827 milhões, sendo R\$ 793,7 milhões destinados a obras (IPEA/CAIXA, 2011, p. 3). O contrato original entre o Ministério das Cidades e o governo do estado, publicado



no Diário Oficial da União em 25 de setembro de 2007, havia sido firmado por R\$ 495 milhões (FREIXO, 2012). A diferença de R\$ 332 milhões entre o contrato original e o valor real da intervenção nunca foi explicada publicamente.

O mecanismo que produziu essa diferença foi precisamente o que o relatório do Ipea identificou como o problema estrutural central da obra: "Os recursos para a obra foram aprovados sem a existência prévia de um projeto completo de transformação da realidade que pudesse ser levado a cabo." (IPEA/CAIXA, 2011, p. 135)

O que havia disponível quando os recursos foram aprovados era o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão, realizado em 2004 com recursos do Favela-Bairro — "um conjunto de estudos de arquitetura e o esboço de um planejamento para intervenções urbanísticas a serem realizadas ao longo de 20 anos" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 135). O governo do estado adaptou o teleférico sobre as plantas gerais desse plano de 20 anos e o apresentou à Caixa como projeto. Os técnicos da Caixa no Rio de Janeiro confirmaram em entrevista que "não havia um projeto urbanístico consolidado no início do programa para todas as ações previstas" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 135-136). Por isso, "antes da obra e ao longo da mesma, os projetos de engenharia foram sendo refeitos, e muito do que fora inicialmente proposto foi reduzido, ou mesmo abandonado" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 136). Em fevereiro de 2011, os pesquisadores registraram in loco "áreas do Complexo, como o Areal (favela da Grota), que apresentam grave situação de saneamento e exposição da população a riscos, que não foram contempladas pelas obras do PAC" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 137).

O teleférico sem pesquisa de demanda

O ponto 6 das Considerações Finais do relatório suprimido é o dado mais devastador de todo o documento — e a razão mais provável de sua não divulgação:

"Em todas as entrevistas realizadas pode-se constatar um grande questionamento quanto à funcionalidade do teleférico para a comunidade. [...] durante a pesquisa não foram encontrados elementos que justificassem a implantação da infraestrutura, não se tomou conhecimento da existência sequer de uma pesquisa básica de demanda, além disso, as pesquisas de mobilidade da região encontram-se desatualizadas, impossibilitando seu uso preciso para justificar tamanho investimento." (IPEA/CAIXA, 2011, p. 138)



O equipamento de maior custo de toda a intervenção foi construído sem que existisse uma única pesquisa de demanda que o justificasse. A comunidade, nos grupos focais realizados pelo próprio Ipea com apoio do Instituto Raízes em Movimento, havia sinalizado isso com clareza: "o teleférico, componente de maior custo, não era visto como necessário para os moradores" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 18). A comparação com Medellín, mobilizada como legitimação técnica da decisão, é desfeita pelo mesmo relatório: "No caso de Medellín, o teleférico surgiu na primeira intervenção de urbanização de assentamento precário como sendo uma obra de mobilidade urbana. Ou seja, a definição de instalação do teleférico surgiu da necessidade de conferir à comunidade meios de deslocamentos adequados à morfologia do terreno, sendo realizados todos os estudos básicos para a instalação de uma infraestrutura de transporte de massa. [...] A possibilidade que tiveram os pesquisadores de comparar a realidade do Rio de Janeiro com a de Medellín revelou a inconsequência do poder público em instalar tal infraestrutura sem os fundamentos necessários para o seu efetivo sucesso de transformação da realidade local." (IPEA/CAIXA, 2011, p. 138-139)

No Complexo do Alemão, a sequência foi inversa: decidiu-se o teleférico, depois tentou-se justificá-lo. Balbim, Krause e Rodrigues (2023), ao revisitarem esse processo doze anos depois, confirmam que a missão técnica ao modelo colombiano ocorreu quando o projeto já estava contratado e em obras — evidência de que a referência era retórica, não fundadora.

A estrutura do conflito de interesses

A participação social promovida pelo PAC foi estruturalmente comprometida por um arranjo que o relatório do Ipea documenta com precisão: "a empresa responsável pelo trabalho técnico social era subcontratada do consórcio de empreiteiras contratado para a execução das obras, o que poderia tolher sua liberdade de ação em relação à fiscalização e acompanhamento da obra, ou mesmo de divulgação de informações acerca da mesma para os moradores" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 136). O fiscal estava na folha de pagamento de quem deveria fiscalizar.

Algumas associações de moradores, por sua vez, tiveram "estrito relacionamento com as empreiteiras para viabilizar as obras", intermediando empregos e reassentamentos, enquanto "surgiram denúncias de que alguns dos presidentes de associações foram beneficiados com recursos do PAC" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 137). O interlocutor escolhido pelo Estado não representava o território — representava os interesses do governo dentro dele. O relatório do Ipea confirma o que o Ofício nº 2/2009 do CDLSM havia denunciado dois anos antes. O clientelismo foi documentado pelo mesmo Estado que o praticou.



A supressão do relatório e o ciclo de não-escuta

O relatório foi concluído em 2 de junho de 2011 e entregue à Caixa e ao Ministério das Cidades. Não foi divulgado. O Instituto Raízes em Movimento — organização que havia apoiado o próprio trabalho de campo do Ipea, recrutando participantes para os grupos focais — teve que recorrer à Lei de Acesso à Informação para acessar um relatório produzido sobre seu próprio território. O próprio relatório registra, na Apresentação, que a Caixa havia solicitado a supressão do Produto 08 — "Sistematização Avaliações de Urbanização de Favelas": "há apenas uma mudança da estrutura original do relatório final com a supressão do plano de trabalho, por solicitação da Caixa, do Produto 08" (IPEA/CAIXA, 2011, p. 1). O produto mais crítico foi removido a pedido da contratante.

Em 2012, o Deputado Estadual Marcelo Freixo apresentou representação ao TCE-RJ solicitando apuração dos aditivos contratuais e das quebras de acordo pelo Consórcio Rio Melhor — formado por Odebrecht, OAS e outros (FREIXO, 2012). No mesmo ano, a Audiência Pública realizada na Escola Tim Lopes, convocada pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ, reuniu o presidente da EMOP, a coordenadora do PAC Social e representantes do CDLSM (ALERJ, 2012). A sequência é precisa e documentada: o território diagnosticou (2009), o Estado ignorou (2009-2010), o Ipea confirmou o diagnóstico territorial (2011), o Estado suprimiu o relatório (2011), o parlamento formalizou a denúncia (2012), nada mudou.

Os números do abandono

O relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), elaborado em 2013, identificou superfaturamento de R\$ 139,5 milhões nas obras de urbanização do PAC no Complexo do Alemão, equivalente a 24,47% do valor total contratado pelo Consórcio Rio Melhor. O mecanismo foi a inflação da Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) acima dos parâmetros estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.369/2011. As três construtoras líderes do consórcio foram subsequentemente investigadas na Operação Lava Jato. Nenhum valor foi devolvido ao erário.

O processo de reativação, iniciado formalmente em 2021 sob o governo Cláudio Castro, acumula quatro prazos de entrega descumpridos — julho de 2023, abril de 2024, dezembro de 2025 e março de 2026 — em cronograma que coincide sistematicamente com os ciclos eleitorais. Os contratos identificáveis totalizam: R\$ 105 milhões com a empresa francesa POMA; R\$ 116,5 milhões com a MPE Engenharia; e ao menos R\$ 24,6 milhões em aditivos



documentados na reforma das estações. Somados à implantação original de R\$ 210 milhões declarados, o comprometimento público total supera R\$ 470 milhões. Em março de 2026, nenhuma gôndola se move.

O intervalo entre o diagnóstico do território e o diagnóstico institucional foi de catorze anos — de 2009, quando o CDLSM protocolou o Ofício nº 2/2009, a 2023, quando o Ipea publicou no Boletim Regional, Urbano e Ambiental o mesmo diagnóstico que o relatório suprimido havia produzido em 2011 (BALBIM; KRAUSE; RODRIGUES, 2023). Esse intervalo não é burocrático. É político. E tem custo contábil, social e epistêmico que este artigo documenta.

3.2 O PAC e o teleférico como objeto midiático

O PAC foi lançado no Complexo do Alemão com a promessa de resolver, de uma vez, os problemas históricos de saneamento, habitação e mobilidade. Ao final da intervenção, mais de 50% das obras previstas não foram concluídas. Aproximadamente quatro mil famílias removidas não foram reassentadas. Os recursos foram alocados para o teleférico — o equipamento mais fotografável, mais exportável para dossiês olímpicos, mais citável em revistas de arquitetura. O saneamento básico não fotografa bem.

O relatório do Ipea registra que o projeto foi apresentado, em sua concepção inicial, como forma de viabilizar o turismo na região — não primordialmente como solução de mobilidade para os moradores (IPEA/CAIXA, 2011). O objeto foi concebido para consumo externo. Os moradores eram o cenário, não o público.

3.3 A UPP: da promessa de paz à falência administrada

O programa UPP foi lançado em 2008 com alguma sofisticação diagnóstica: presença permanente e comunitária da polícia, em substituição às operações pontuais de choque, produziria uma relação diferente entre Estado e território. O programa UPP Social previa coordenação de políticas públicas nas áreas pacificadas.

O que aconteceu na prática foi documentado pelos próprios gestores: a UPP Social foi transferida da Secretaria de Assistência Social para o Instituto Pereira Passos por razões político-partidárias, antes de completar seis meses de operação. Sem base institucional, gestores foram obrigados a inventar um programa. No Complexo do Alemão, o Exército permaneceu por mais de dezoito meses após a ocupação inicial, porque não havia efetivo policial suficiente — evidência de que a decisão de ocupar o Alemão foi tomada sem conhecimento mínimo da



topologia do território.

Em novembro de 2024, o governo confirmou o fechamento de 13 das 29 unidades existentes. O programa malogrou. O modelo foi progressivamente substituído pelo Cidade Integrada, que reproduz a mesma lógica sem demonstrar resultados qualitativamente distintos. O colapso da UPP documenta que políticas concebidas sem escuta territorial têm prazo de validade determinado pelo ciclo político que as criou — não pela realidade do território.

3.4 A mídia como aparato da simulação

A imprensa hegemônica cumpriu, em todo esse processo, uma função precisa: transformar a intervenção em espetáculo e o espetáculo em evidência de transformação. A operação de novembro de 2010 foi transmitida ao vivo como evento — "o dia D", na expressão que a própria mídia consagrou. O enquadramento era inequívoco: o bem vencendo o mal, a paz retornando ao território, o triunfo total do Estado. A arquitetura narrativa era a do regime autoritário descrita por Debord (1997): primeiro o medo, amplificado durante anos pela cobertura sistemática da violência; depois a esperança, encarnada na ocupação militar. Para todo medo fabricado há de se ter uma esperança fabricada — e é exatamente esse binômio que sustenta a legitimidade do espetáculo.

A Nota Pública do CDLSM de novembro de 2010 já alertava que a cobertura midiática não poderia reforçar os estereótipos históricos associados às favelas³ (CDLSM, 2010). O documento registrava simultaneamente os efeitos concretos da ocupação sobre a população: falta de energia elétrica, fechamento de escolas, entrada violenta nas residências, furto de objetos pelas forças policiais. Esses fatos coexistiam com as transmissões ao vivo do "dia D". A mídia não os mostrava — e ao não mostrá-los, os legitimava por omissão. Dois anos depois, o teleférico apareceria como cenário recorrente na novela *Salve Jorge*, da TV Globo — consolidando no imaginário nacional a imagem de transformação que as obras inconclusas não haviam produzido na realidade.

O teleférico nunca foi o transporte — foi a imagem do transporte. A UPP nunca foi a segurança — foi a imagem da segurança. Quando a imagem deixa de ser útil, o objeto é abandonado. O cabo enferruja. As bases fecham. O território continua.

³ A Nota Pública do CDLSM de novembro de 2010 alerta explicitamente: "a cobertura da grande mídia e ações governamentais devem ter o cuidado de não reforçar estereótipos históricos e preconceitos sociais associados às favelas, já que os moradores das favelas são sempre os mais atingidos pela violência no amplo sentido do termo" (CDLSM, 2010).



4. A FAVELA COMO PRODUÇÃO DE VIDA: REDES, PRÁTICAS E INTELIGÊNCIA LOCAL

4.1 O que existe antes do Estado chegar

Enquanto o discurso oficial tratava o Complexo do Alemão como espaço de ausência e barbárie, o território produzia. A pesquisa realizada em 2011 com jovens do Complexo durante a ocupação militar é o dado mais revelador dessa invisibilidade imposta. Num momento em que o discurso governamental justificava a presença de 3.500 policiais pela ideia de que o território era dominado pelo tráfico e seus habitantes viviam sem perspectiva, a pesquisa mostrou que 93% dos jovens entrevistados tinham projetos concretos para os próximos cinco anos — empreender, estudar, trabalhar em saúde, artes, comunicação, tecnologia (MOURA; SILVA; BARROS, 2011). A narrativa de ausência era necessária para justificar a intervenção. Os dados contradiziam a narrativa. Os dados foram ignorados.

A favela produz solução para os problemas que o Estado não resolve. A logística informal de vans e kombis que o teleférico veio "substituir" movia diariamente muito mais pessoas do que qualquer projeção técnica considerou — e o próprio relatório do Ipea registrou que não existia sequer uma pesquisa básica de demanda que justificasse o equipamento (IPEA/CAIXA, 2011). As redes de abastecimento de água construídas pelos moradores funcionavam antes da CEDAE chegar. A economia informal — que o censo empresarial do PAC identificou como responsável por 92,3% dos estabelecimentos do Complexo — sustentava a vida cotidiana de dezenas de milhares de pessoas sem que nenhum programa governamental a tivesse criado ou reconhecido (IPEA/CAIXA, 2011). Não era questão de ausência. Era outra forma de presença — que o Estado não sabia, e não queria, ler.

4.2 O arquivo da resistência: coletivos, iniciativas e produção de conhecimento

A produção de vida no Complexo do Alemão tem registro documentado e datado — e precede em décadas qualquer intervenção do PAC. Em 1997, o movimento Verdejar Socioambiental iniciava o plantio de árvores na Serra da Misericórdia. Em 2000, essa mobilização resultou na criação da Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) da Serra da Misericórdia — sete anos antes do PAC. Em 2001, o Instituto Raízes em Movimento era fundado por jovens universitários moradores do território, tornando-se uma das principais estruturas de pesquisa-ação e mobilização comunitária da região — e parceiro do próprio Ipea na realização dos grupos focais que produziram o relatório suprimido de 2011. Em



2004, o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo, elaborado com participação comunitária no âmbito do Favela-Bairro, previa um sistema integrado de intervenções ao longo de 20 anos — descartado quando o PAC chegou com o teleférico pronto. Em 2006, o CDLSM operava como estrutura política apartidária com representação de dezenas de organizações. Em 2008-2010, nove fóruns comunitários construíram um Plano de Desenvolvimento Local que nunca foi incorporado pelo Estado.

Nesse mesmo período, o Pré-Vestibular Comunitário Ser Cidadão operava há mais de uma década no território. Fundado pelo Movimento de Integração Social Éfeta⁴, o projeto abria portas para jovens e adultos — em sua maioria negros — ingressarem nas universidades públicas a partir de dentro do Complexo do Alemão e adjacências. Durante 14 anos de funcionamento voluntário e autossustentável, centenas de moradores atravessaram essa porta. A iniciativa não era apenas educacional: era a demonstração prática de que o território produzia protagonismo, redes de solidariedade e circularidade do conhecimento — ex-alunos retornavam como professores e coordenadores — muito antes de qualquer política pública chegar com essa promessa. O Ser Cidadão se insere numa genealogia mais ampla de pré-vestibulares comunitários que, desde os anos 1990 no Rio de Janeiro, constituíram uma política educacional autônoma para populações sistematicamente excluídas do ensino superior (PVNC, 1993; MOURA, 2010). A sua existência, e a de dezenas de iniciativas semelhantes no território, contradiz frontalmente o diagnóstico de ausência que o Estado projeta sobre as favelas.

Esse acúmulo não é inventário folclórico. É a evidência de que o território havia produzido, antes da chegada do PAC, um conjunto articulado de diagnósticos, propostas e instrumentos que o Estado ignorou sistematicamente. O relatório do Ipea de 2011 — obtido pelo Instituto Raízes em Movimento via Lei de Acesso à Informação — confirmou esse diagnóstico e foi suprimido. A Representação ao TCE-RJ, protocolada pelo Deputado Marcelo Freixo em 2012, formalizou as irregularidades que o território já havia identificado. A Audiência Pública na Escola Tim Lopes, no mesmo ano, reuniu pela primeira vez o poder público e as organizações territoriais num espaço de confronto documental direto (ALERJ,

⁴ O Pré-Vestibular Comunitário Ser Cidadão foi fundado pelo Movimento de Integração Social Éfeta — associação civil sem fins lucrativos e apartidária —, que utilizava o espaço da Associação de Moradores da Nova Brasília por acordo mútuo. A organização e gestão eram independentes da associação de moradores. Operou de forma voluntária e autossustentável durante 14 anos, com taxa média de aprovação de 25% ao ano. Ex-alunos retornavam como professores e coordenadores, evidenciando a circularidade do conhecimento no interior da própria rede territorial. Ver: MOURA, Ricardo José de. Complexo. Experiência, formação e comunicação na favela. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação nas Periferias Urbanas). Universidade do Estado do Rio de Janeiro/FEBF, Duque de Caxias, 2010, p. 68-72.



2012).

Em 2013, um conjunto de iniciativas tornou visível, no próprio corpo urbano, a distância entre o prometido e o executado: o periódico *Fala Favela* documentava em linguagem jornalística comunitária o que a imprensa hegemônica não registrava; a intervenção urbana PENSA ALEMÃO colocava faixas nos pontos abandonados pelo PAC; o programa Vamos Desenrolar realizava rodas de conversa em praças e becos com pesquisadores e moradores em paridade — prática que se tornaria curso de extensão da UFRJ em 2014; o evento Circulando — Diálogo e Comunicação na Favela mobilizava ocupações de ruas e becos como espaço político. Não eram iniciativas isoladas. Eram a continuidade, em outra linguagem, do mesmo trabalho que os coletivos territoriais haviam iniciado nos anos 1990.

O intervalo entre o diagnóstico territorial e o reconhecimento institucional foi de catorze anos — do Ofício nº 2/2009 ao Boletim do Ipea de 2023 (BALBIM; KRAUSE; RODRIGUES, 2023). Esse intervalo não mede a distância entre o que o território sabia e o que o Estado ignorava. Mede o custo de ignorar.

4.3 Modos de existência que não se deixam capturar

Os becos têm nomes. Isso não é detalhe folclórico — é epistemologia. Para Milton Santos (1996), o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações. Os becos nomeados do Complexo do Alemão são exatamente isso: objetos produzidos por ações, e ações organizadas em torno de objetos — uma geografia que preexiste a qualquer mapa oficial e que registra relações, acontecimentos e disputas que nenhum levantamento técnico captura. Cartografar essas mobilidades não é exótico — é o pré-requisito de qualquer política de transporte que pretenda funcionar.

As mobilidades no Complexo operam no plural: a pé pelos becos que o teleférico nunca alcançou, de moto pelos trajetos que o ônibus não faz, de van pelos itinerários que o sistema formal ignora. A logística que o Estado chamou de "precária" era, na verdade, a resposta mais precisa às condições reais do território — construída sem projeto, sem recurso público e sem prazo de inauguração.

O conceito de modos de existência, tomado de Deleuze e Guattari (1995), descreve o que acontece num território como o Complexo do Alemão: formas de vida, de organização e de produção de sentido que não cabem nas categorias do Estado, mas que sustentam a realidade cotidiana de dezenas de milhares de pessoas. Essas formas não são apesar das condições adversas — são produzidas por elas e as transformam. O Ser Cidadão, o Raízes em Movimento,



o CDLSM, o Verdejar, o Circulando, o PENSA ALEMÃO — cada uma dessas iniciativas é um modo de existência que o pressuposto de ausência tornava invisível. Juntas, formam uma cartografia que nenhum projeto do PAC mapeou.

5. UMA OUTRA POLÍTICA POSSÍVEL: HORIZONTALIDADE, EXPERIÊNCIA E TERRITÓRIO COMO SABER

5.1 Horizontalidade como método, não como slogan

A palavra participação tornou-se requisito burocrático de qualquer política pública. O CDLSM participou de nove fóruns entre 2008 e 2010. O plano resultante nunca foi apresentado oficialmente pelos órgãos de governo. A participação serviu como legitimação retroativa de decisões já tomadas. Horizontalidade real não é consulta. É compartilhamento de poder decisório. É construir o diagnóstico junto — não validar o diagnóstico pronto.

O que diferenciou a intervenção nos territórios periféricos de Medellín não foi o teleférico. Foi a sequência: primeiro o diagnóstico participativo, depois o projeto. Primeiro a escuta, depois a proposta. Primeiro a relação, depois o investimento. Esse tempo — que parece ineficiência política — é o investimento em confiança sem o qual nenhuma intervenção se sustenta. O próprio relatório do Ipea documenta essa inversão no caso carioca: a sequência foi exatamente oposta, e os resultados também (IPEA/CAIXA, 2011).

5.2 A experiência como dado legítimo

Quem mora num território há trinta anos acumulou um volume de observação, interpretação e teste de hipóteses que nenhuma pesquisa de dois anos consegue replicar. A experiência como dado legítimo não é anti-intelectualismo. É o reconhecimento de que existem formas de conhecimento que o sistema acadêmico não produz e que são, para fins de diagnóstico territorial, mais precisas do que as que ele produz.

Em 2009, o CDLSM sabia que o modelo de interlocutor único escolhido pelo PAC não representava o território. Em 2011, o relatório do Ipea confirmou esse diagnóstico — e foi suprimido. Em 2023, o Ipea publicou novamente a mesma conclusão (BALBIM; KRAUSE; RODRIGUES, 2023). A diferença entre o conhecimento territorial e o conhecimento institucional não é de qualidade. É de velocidade: o território é mais rápido porque é mais próximo do objeto. E, nesse caso, foi também mais honesto — porque não tinha nada a suprimir.



5.3 O território como saber: anterioridade epistêmica

A anterioridade epistêmica do território — o fato de que seu conhecimento precede e supera o diagnóstico externo — não é argumento nostálgico nem romantização da pobreza. É constatação empírica documentada. Reconhecê-la tem implicações metodológicas diretas: o diagnóstico territorial produzido pelos moradores é dado primário, não complementar. É ponto de partida, não de chegada.

Isso implica, concretamente: tempo de escuta antes de qualquer proposta de intervenção; construção do projeto com os moradores como protagonistas, não como beneficiários; mecanismos de prestação de contas ao território, não apenas às agências financiadoras; e disposição para revisar o projeto quando o território sinalizar que não está funcionando — antes que o cabo enferruje.

Iniciativas como o Vamos Desenrolar, o PENSA ALEMÃO, o *Fala Favela* e o Circulando demonstram que esse modelo é praticável. O Pré-Vestibular Ser Cidadão demonstrou, durante 14 anos, que é sustentável — sem repasse governamental, sem infraestrutura própria, sem prazo de inauguração. Não exige megainvestimento. Exige presença, consistência e a disposição de ser contrariado. Tudo o que o PAC, a UPP e o teleférico não tiveram.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2026, o Conjunto de Favelas do Alemão tem um teleférico parado, um programa de segurança pública em colapso e obras de saneamento e habitação que começaram há quinze anos e ainda não terminaram. Tem também, como sempre teve, moradores organizados, redes de solidariedade funcionando, coletivos produzindo cultura e conhecimento, e uma memória territorial documentada que antecipou, com precisão, cada um desses resultados.

O problema não é que o Estado não saiba o que fazer. O problema é que o Estado não quer ouvir quem sabe. Porque ouvir implica abrir mão do controle sobre o projeto. Porque projetos participativos reais não geram as fotos que projetos de gabinete geram. Porque a lógica eleitoral tem prazo — e a lógica do território não.

A cartografia proposta aqui não é um mapa. É uma postura: acompanhar os fluxos do território, registrar o que existe antes de propor o que falta, reconhecer a favela não como problema a ser corrigido mas como campo ativo de produção de vida. E documentar — porque



documentar é um ato político. Evidência vira argumento. Argumento vira política. E o arquivo do território é mais preciso do que o projeto do Estado.

NOTA SOBRE O TEXTO

Este artigo resulta da revisão, reestruturação e atualização de dois textos anteriores do autor: "Trabalho sobre Políticas de Planejamento Urbano no Brasil: continuidades e discontinuidades" (IPPUR/UFRJ, 2013) e "Por uma cartografia da favela: território, política e existência" (pré-projeto de doutorado, 2012). A versão atual incorpora dados empíricos coletados entre 2009 e 2026, documentação primária do CDLSM e dados institucionais publicados até março de 2026. O uso de inteligência artificial foi empregado como apoio à organização e formatação do texto⁵, sob autoria, revisão e responsabilidade integral do autor.

⁵ O uso de inteligência artificial foi empregado como apoio à organização e formatação do texto, sob autoria, revisão e responsabilidade integral do autor, conforme exigido pelas normas da Revista MOVER.



REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). Ata da 1ª Audiência Pública da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania: obras do PAC — Alemão. Rio de Janeiro, 10 abr. 2012.

BALBIM, Renato Nunes; KRAUSE, Cleandro; RODRIGUES, Rute Imanishi. O Ipea sobe o morro: avaliação de projetos e programas de urbanização de assentamentos precários. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 30, p. 153-162, jul./dez. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua30art14>

BENCHIMOL, Jaime L. Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (orgs.). O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 231-286.

BONDUKI, Nabil G. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1988.

COMITÊ DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DA SERRA DA MISERICÓRDIA (CDLSM). Ofício nº 2/2009. Rio de Janeiro, 23 nov. 2009.

COMITÊ DE DESENVOLVIMENTO LOCAL DA SERRA DA MISERICÓRDIA (CDLSM). Para além da ocupação militar: por uma agenda socioambiental para o território da Serra da Misericórdia e os complexos de comunidades do Alemão, da Vila Cruzeiro e da Penha. Nota Pública. Rio de Janeiro, 30 nov. 2010.

DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia. São Paulo: Editora 34, 1995.

FREIXO, Marcelo Ribeiro. Representação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ALERJ, 2012.

IPEA — INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. 10º Relatório — Convênio IPEA/Caixa nº 20/2009, de 30/09/2010. Relatório Final: Intervenção Sócio-Urbanística do Complexo do Alemão — Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Coordenação: Renato Balbim. Rio de Janeiro, 2 jun. 2011. [Documento obtido via Lei de Acesso à Informação pelo Instituto Raízes em Movimento.]

MOVIMENTO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL ÉFETA. Nota de encerramento do Pré-Vestibular Comunitário Ser Cidadão. Rio de Janeiro, 2014.

MOURA, Ricardo José de. Complexo. Experiência, formação e comunicação na favela. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação nas Periferias Urbanas). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, Duque de Caxias, 2010.



MOURA, Ricardo José de. É Complexo: o velho ranço das políticas públicas como balcão de negócios, cultura do medo e violência. In: II UrbFavelas — Seminário Internacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro, 2016.

MOURA, Ricardo José de. Mobilidades. In: Dicionário de Favelas Marielle Franco. Wikifavelas, 2020. Disponível em: <<https://wikifavelas.com.br>>. Acesso em: mar. 2026.

MOURA, Ricardo José de; PINHEIRO, Alan Brum. Complexo do Alemão e os movimentos coletivos locais: para além das associações de moradores. In: Dicionário de Favelas Marielle Franco. Wikifavelas, 2020.

MOURA, Ricardo José de; SILVA, Teresa Cristina Sousa da; BARROS, Vivian Costa. I Jornada Empreendedora — Juventude, Trabalho e Renda: Complexo do Alemão. Relatório parcial de pesquisa. Rio de Janeiro: SEASDH/RJ, dez. 2011.

O GLOBO. Editorial. Rio de Janeiro, 27 out. 2007.

PRÉ-VESTIBULAR PARA NEGROS E CARENTES (PVNC). Material de divulgação e histórico do projeto. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em acervos do Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP).

RODRIGUES, Rute Imanishi (org.). Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

VALLADARES, Licia. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VALLADARES, Licia. A gênese da favela carioca. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 44, out. 2000.