

A GESTÃO SOCIAL EM ÁREAS PACIFICADAS NA CONSTRUÇÃO DA CONFERÊNCIA RIO +20 NAS COMUNIDADES

Daniel Ganem Misse

Doutorando do PPGSD–UFF

danielmisse@yahoo.com);

Joaquim Leonel de Rezende Alvim

Professor do PPGSD–UFF

alvimleo@hotmail.com).

Resumo:

O objetivo é fazer uma análise descritiva dos fatos ocorridos na realização do projeto denominado “Rio +20 Comunidades”, de forma a propor uma breve reflexão no que concerne à aplicabilidade do modelo de eficácia coletiva proposto por Robert Sampson ao caso brasileiro. Trabalhando com as duas vertentes da teoria ecológica de Robert Park/Ernest Burgess e Clifford Shaw/Henry Mckay e observando os três níveis de controle social propostos por Albert Hunter (privado, paroquial e público), estudamos de forma ainda incipiente a “extensão da confiança local”, de forma a criticarmos a aplicabilidade dessas teorias ao caso brasileiro, vez que a observância da mobilização comunitária como voluntariado para os eventos da Rio +20 Comunidades foi tida como bastante representativa.

Palavras-Chaves: Gestão Social; Territórios da Paz; Teoria da Desorganização Social; Eficácia Coletiva; Rio +20 Comunidades.

Abstract:

The main objective of this paper is to make a descriptive analysis of the events "Rio +20 Communities", in order to offer a brief reflection regarding the applicability of the model of Collective Efficacy proposed by Robert Sampson applied at the Brazilian case. Working with the two strands of the ecological theory of Robert Park/Ernest Burgess and Clifford Shaw/Henry McKay and observing the three levels of social control proposed by Albert Hunter (private, parochial and public), we studied the incipient form of "extension local confidence" in order to criticize the applicability of these theories to the Brazilian case.

Keywords: Social Management; Territórios da Paz; Gestão Social; Territórios da Paz; Social-Disorganization Theory; Collective Efficacy; Rio +20 in the Communities.

1. Introdução.

O presente artigo é um breve estudo acerca do processo de mobilização realizado pelos gestores sociais do programa Territórios da Paz nas comunidades pacificadas como parte da programação oficial da Conferência Rio +20.

Este estudo tem como base um processo participativo inédito em termos de parceria Estado-sociedade civil – a mobilização de centenas de voluntários, moradores das favelas cariocas selecionadas para apresentarem seus projetos durante a conferência – , os legados positivos e negativos de um processo que começou de forma controvertida e se transformou em um projeto inovador de integração comunitária.

A mobilização das comunidades trouxe muitos questionamentos quanto à aplicabilidade da teoria da desorganização social e da eficácia coletiva, bem como a organização das redes sociais e da formação do capital social nas comunidades pacificadas cariocas.

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise descritiva dos fatos ocorridos na realização do projeto denominado “Rio +20 Comunidades”, de forma a propor uma breve

reflexão no que concerne à aplicabilidade dos modelos propostos por Robert Sampson ao caso brasileiro.

A construção metodológica do trabalho se dá principalmente baseada na observação participante, através de entrevistas, matérias de jornal e estudos de caso de cada comunidade, exemplificando projetos e procedimentos realizados. O trabalho tem como propósito ser uma análise descritiva, propondo reflexões de cunho teórico. Para tanto, o método a ser adotado é o relacional, tendo como foco o estudo de caso e a descrição empírica dos fatos, de sorte a ter um diagnóstico final ainda que parcial de todo o processo de construção e execução da Rio +20 Comunidades.

2. A Teoria da Desorganização Social e a Eficácia Coletiva.

O que faz com que determinadas áreas de uma cidade tenham maiores índices de criminalidade do que outras? Por que há territórios tidos como mais violentos mesmo após várias décadas e mudança na sua composição populacional? Como isso afeta a entrada das políticas públicas nessas áreas?

Para tentar responder a esses questionamentos, diversas teorias foram desenvolvidas ao longo do século XX. O intuito era procurar fatores que explicassem a criminalidade atrelada a espaços territoriais de uma cidade.

A criminologia do século XIX, em seu esforço de racionalização da lei penal, promoveram a introjeção das idéias iluministas no campo do direito penal. Neste sentido, os trabalhos de Beccaria e Bentham são fundamentados na idéia de contrato social, de Montesquieu, e buscam a separação da lei criminal da religião.

Como desdobramento dessa racionalização em que há três elementos nucleares de explicação do crime, o indivíduo, o alvo e o lugar, surge a teoria comportamental que trabalhará com variáveis individuais do criminoso a partir de fatores genéticos¹, neurológicos ou psicológicos (Lombroso, 1876; Wolfgang, 1972; Goddard, 1912; Caplan, 1965, Taylor, 1984). O segundo elemento, o alvo, será objeto de estudo de diversos campos de conhecimento, formulando teorias criminológicas cujas explicações do crime variam desde fatores individuais até as do crime a partir de fatores culturais, estruturais ou socioeconômicos.

Quanto às explicações do crime que levam em conta os “lugares”, o foco de análise desloca-se das atitudes individuais tratadas como uma reação ao comportamento da sociedade para as diferentes características dos lugares dentro da sociedade, que são tratados como fatores causais da criminalidade. Isto é, os indivíduos vêm a cometer crimes – ou se tornam vítimas de crimes – por residirem ou estarem em localidades cujas características proporcionam tal situação. Destarte, “o crime é gerado por fatores externos à pessoa, considerados condições ‘patológicas’ de comunidades particulares, vizinhanças, ou bairros” (Einsadter e Henry, 1995, p. 121).

Como estamos estudando o papel de um programa de gestão social em favelas cariocas na mobilização de seus moradores para a Conferência Rio +20, daremos enfoque ao “lugar” enquanto espaço de desconstrução dessa teoria sociológica da criminalidade.

No âmbito do lugar, diversas teorias tentaram explicar a relação entre território e crime, tendo a teoria ecológica de Robert Park e Ernest Burgess sido um marco por importar os conceitos da ecologia natural à vida social.

A importância dessa teoria está no fato de ter desenvolvido a idéia da “cidade como laboratório” e atraído a atenção para a relação entre território e criminalidade ao afirmarem que mesmo com alta taxa de mobilidade territorial, uma zona da cidade, por ser a mais degradada, será sempre violenta, estando a violência ligada ao território.

A partir da teoria ecológica que o fato de que em toda cidade existem áreas em seu interior que devem ser evitadas, Clifford Shaw e Henry McKay (1942) mapearam a localização residencial dos jovens que haviam sido encaminhados à corte juvenil de diferentes áreas da cidade de Chicago. Usando os mesmos dados para três períodos distintos no tempo (1900-06, 1917-23 e 1927-33), encontraram que o padrão de localização espacial da criminalidade na cidade se repetia para cada um dos períodos analisados.

Entretanto, a identificação de alguns fatores estruturais no nível local da vizinhança explicaria as diferenças nas taxas de delinqüência na cidade como um todo: heterogeneidade étnica, mobilidade residencial e privação econômica.

A existência de diferentes grupos étnicos numa mesma área no interior da cidade funcionava como uma barreira que impedia os residentes de compartilharem valores convencionais comuns a todos. A heterogeneidade funcionava como um

mecanismo impedindo a comunicação, ou melhor, a interação entre os residentes de uma área dificultando a resolução de problemas e a conseqüente obtenção de recursos externos para a melhoria na qualidade de vida dos seus residentes.

Em suas proposições originais, Shaw e McKay assumiam que a mobilidade residencial em uma determinada área, medida como instabilidade da população residente, abalava as redes comunitárias de relações sociais. Isso ocorria porque as regras institucionais de uma área com alta concentração de migrantes não estavam facilmente acessíveis aos novos residentes e, também, porque as regras institucionais que os novos residentes traziam não os preparavam para aquelas encontradas no novo contexto de sociabilidade residencial (1942, p. 381).

Segundo Shaw e McKay (1942), este conjunto de fatores que impediam os residentes de determinadas áreas urbanas alcançarem objetivos comuns era o que caracterizava uma vizinhança como “socialmente desorganizada”. Em termos mais gerais, desorganização social é um conceito que se refere à incapacidade de uma estrutura comunitária em alcançar valores comuns a todos os seus residentes e de manter o controle social efetivo.

Adicionalmente, os autores afirmam que, embora houvesse alteração da população que residia nas áreas de desorganização social, as taxas de criminalidade e delinqüência permaneciam relativamente constantes, o que deslocava as explicações da criminalidade do foco individual para um nível superior de agregação, o nível socioestrutural da vizinhança.

Após muitas críticas à teoria da desorganização social, esta deixa de ser estudada por mais de vinte anos, vindo a ser retomada por Robert Bursik e Harold Grasmick.

Reformulando a teoria da desorganização social e trabalhando em cima de conceitos de esferas de controle social, Bursik e Grasmick (1993) afirmam que a capacidade local de auto-regulação está determinada pela extensão e densidade de redes formais e informais entre os residentes no interior das vizinhanças. Essas redes entre os residentes, ou vizinhos, conduzem a um efetivo controle social local, que, por sua vez, dependerá das três dimensões básicas propostas por Shaw e McKay (1942) em sua teoria da desorganização social: baixo status socioeconômico, instabilidade residencial e

heterogeneidade étnica, responsáveis por uma diminuição da capacidade local de promover auto-regulação.

Para Bursik e Grasmick (1993), essas três dimensões estruturais afetam as relações formais e informais dentro de uma comunidade. Por causa disto, ocorre um enfraquecimento do controle social comunitário em três níveis distintos: privado, paroquial e público, que têm a ver com as diferentes formas com que os indivíduos de uma comunidade buscam a ordem social (Hunter 1985).

No nível privado, que diz respeito às relações mais pessoais entre familiares ou amigos, as mudanças contínuas da população nas vizinhanças dificultam o estabelecimento e a manutenção dos laços primários entre os residentes. Isso implica redes relacionais mais frágeis e menos duradouras e um controle social local menos eficiente. Em relação ao nível paroquial, que diz respeito ao amplo conjunto de redes interpessoais entre vizinhos e sua ligação com instituições locais, o controle do crime se vê abalado por causa da incapacidade dos residentes de se organizarem e supervisionarem o comportamento uns dos outros. Por fim, esse modelo sistêmico enfatiza a importância de se considerar o nível público de controle social. Neste nível de ordem social, entende-se a capacidade da comunidade local de obter recursos e serviços oriundos da esfera pública de poder (serviços de saúde, social e de justiça), situada fora da comunidade.

Com base reformulação da teoria da desorganização social, Robert Sampson e Byron Groves (1989) analisam dados de um *survey* britânico de 1982, com o objetivo de examinar o que concebem como dimensões da desorganização social: status socioeconômico, mobilidade residencial, heterogeneidade étnica, desestruturação familiar e urbanização.

Para Sampson e Groves (1989), a capacidade de uma comunidade de supervisionar e controlar as ações e atitudes de jovens e adolescentes consideradas desordeiras é a mais importante dimensão interveniente do modelo. Shaw e McKay (1942) mostraram que a criminalidade e delinquência é um fenômeno de grupo. As gangues que atuam em uma comunidade se desenvolvem por causa da fraca supervisão e controle de grupos locais. Desta forma, quanto maior o grau de coesão em determinada vizinhança, maior será sua capacidade de controlar o desenvolvimento e a ação de gangues responsáveis pelas taxas de crime e delinquência locais.

Outra variável interveniente é a das redes de amizade local como um dos fatores mediadores das taxas de crime, na medida em que funcionam como mecanismo de reconhecimento de pessoas suspeitas e de controle social informal.

Por fim, a terceira variável interveniente elaborada por Sampson e Groves é a “taxa de participação local em organizações formais e voluntárias” (idem, p. 779). Organizações comunitárias exercem um importante papel no envolvimento e participação dos residentes de uma comunidade local na discussão dos problemas de interesse comum. Desta forma, quanto mais organizada forem as vizinhanças, menores seriam as taxas de crimes violentos e de delinquência juvenil. (Sampson e Groves, 1989, p. 780).

Em um grande estudo elaborado para associar características de vizinhanças a taxas de criminalidade realizado na cidade de Chicago, em 1995, por Sampson, Raundenbush e Earls (Sampson *et al.*, 1997), considerado um importante avanço sobre a idéia original da teoria da desorganização social, concebe-se o que seria “Eficácia Coletiva”, ou seja, a conexão entre coesão social, confiança mútua dos residentes e predisposição para intervirem na resolução de problemas locais. Destarte, “a eficácia coletiva dos residentes é um meio crítico pelo qual localidades urbanas inibem a ocorrência de violência pessoal, sem considerar a composição demográfica da sua população” (idem, p. 919).

De acordo com este trabalho, as baixas taxas de crimes numa vizinhança seriam resultantes de um ambiente em que os moradores têm valores comuns compartilhados e, ao mesmo tempo, agem de forma a controlar as atividades locais. Este controle social informal ao nível da vizinhança será mais bem exercido quando houver maior interação e confiança entre seus residentes.

Os autores focam suas análises nos mecanismos de controle social informal que os moradores de uma vizinhança buscam para alcançar ordem pública, em contraste com controle social formal, como ações policiais, por exemplo.

Já o controle social informal efetivo na vizinhança se traduz na capacidade de seus residentes de obterem recursos (financeiros) e respostas (ações políticas) direcionadas às demandas locais. Segundo os autores, essa viabilização de serviços públicos direcionados às demandas locais minimiza os efeitos da desordem social sobre as taxas de criminalidade local.

Para que uma vizinhança consiga um efetivo controle social informal, traduzido na predisposição dos residentes locais em agirem para obter o bem comum, é preciso que os moradores compartilhem de duas características individuais: confiança e solidariedade. De fato, é improvável que exista qualquer tipo de mobilização numa vizinhança em que os seus residentes compartilhem sentimentos de desconfiança ou medo entre eles. Isto posto, os autores assumem que “vizinhanças socialmente coesas apresentam um contexto mais fértil para a realização de controle social informal” (Sampson et al., 1997, p. 919).

As medidas mais importantes deste trabalho são traduzidas pelos conceitos de controle social informal, coesão social e confiança, combinados para compor a medida de eficácia coletiva. O indicador de controle social informal é obtido a partir de perguntas direcionadas aos entrevistados para captar informações sobre sua capacidade (ou predisposição) de agir ou intervir no bem-estar comum da vizinhança em que vivem.

As medidas de *coesão social* e de *confiança* na vizinhança são construídas a partir de questionamentos aos residentes a respeito do grau de coesão e confiança existente entre eles. Alguns autores chamam este indicador de “integração social”¹.

Os resultados obtidos na pesquisa de Sampson mostram que as medidas ao nível de vizinhança – pobreza concentrada, concentração de imigrantes e estabilidade residencial – explicam 70% da variação de eficácia coletiva dentro da cidade. Concentração de pobreza, imigrantes e elevada instabilidade residencial têm uma relação negativa com o indicador de eficácia coletiva. Da mesma forma, a existência de eficácia coletiva na vizinhança está negativamente relacionada à violência. Isto é, áreas em que os vizinhos exercem um forte papel de vigilância informal de jovens e adolescentes associado a um forte indicador de coesão social e confiança mútua apresentam baixos indicadores de desordem e vitimização.

¹ Como observamos nas teorias constantes no texto de Rountree, Pamela W. and Kenneth C. Land (1996) “Perceived Risk versus Fear of Crime: Empirical Evidence of Conceptually Distinct Reactions in Survey Data”. *Social Forces* 74:1353-76.

3. A Gestão Social em Territórios Pacificados.

No Rio de Janeiro, a construção da “cidade partida”, expressão cunhada por Zuenir Ventura, reforça as diferenças territoriais da cidade, tendo de um lado o asfalto e do outro a favela.

Tal construção foi feita ao longo de décadas, estando presente em romances como “O Cortiço” e mesmo revistas do início do século:

“O Rio é a cidade dos contrastes. Sai-se da Avenida Rio Branco e cai-se em vielas coloniais. Vêm-se nas nossas ruas senhoras ricamente vestidas, homens no rigor da moda e misturados com eles, na mais franca promiscuidade, indivíduos imundos, de camisa e meias desbotadas, esfarrapados e descalços. De um lado ouvem-se frases de cortesia entre gente bem educada e do outro palavrão e obscenidades atiradas a esmo pelo pessoal da lira. E para cúmulo quando se entra na Avenida (...) e o olhar paira à esquerda, descortina-se lá ao alto, a dois passos da formosa artéria, um trecho de África. Reparem. Tem-se a impressão de ver ali pertinho Dakar ou São Vicente.” (“O RIO é a cidade dos contrastes”, Revista Fon-Fon, Rio de Janeiro, 10 outubro de 1914).

Os contrastes historicamente construídos na cidade do Rio de Janeiro se evidenciaram mais fortemente pela violência e estigmatização de uma parcela da população que vivia ainda habita determinados territórios da cidade que não somam juntos muito mais do que 42 mil km², segundo dados do IPP.

As favelas povoam o imaginário de pessoas do mundo inteiro. Sua imagem está sempre associada à violência. Há um tratamento dos seus residentes como nativos e um afastamento enquanto objeto de estudo que não consegue enxergar seus moradores como sujeitos.

Ao longo do século XX, desde o surgimento da primeira favela no Rio de Janeiro (Morro da Providência – antigo Morro da Favela), passando pelo fim dos cortiços até hoje em dia, diversas formas de exploração de mercados ilegais tiveram sua delimitação ligada ao território, normalmente na favela. Em entrevista com a Tia Lúcia, moradora e personagem emblemático da Providência, a mesma nos revelou que:

O que fez da favela um lugar violento foi a ambição, o olho grande. Antigamente era contrabando de bebidas e cigarro. Depois foi o jogo do bicho, mas nunca pararam o contrabando. Até que descobriram que o que dava dinheiro era a droga e daí não tinha mais volta. (Entrevista sobre a Providência: Tia Lúcia – Providência – 08/12/2011).

A Providência, após mais de um século de sua criação, bem como mais 19 outros territórios da cidade, somando mais de 100 favelas, sofreu um processo de intervenção do Estado a partir de 2008 através de instalação de postos de polícia. Essa nova forma de atuação policial dentro das comunidades cariocas foi denominada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

O Secretário de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, ao perceber que somente a polícia não seguraria a violência nas comunidades com UPP, faz discurso diversas vezes sobre a necessidade de se trazer o social para essas áreas.

Com a entrada das UPP's nos territórios antes dominados pelo tráfico de drogas, inicia-se então um processo de entrada maciça do Estado e demais serviços públicos e privados nessas áreas da cidade.

Como forma de dar uma resposta às demandas do Secretário de Segurança, Ricardo Henriques, à época Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), criou a UPP Social².

O Edital do programa UPP Social esclarecia seus objetivos:

O programa UPP Social tem por objetivo a consolidação do controle territorial e da pacificação, a promoção da cidadania e do desenvolvimento social e a integração plena das comunidades pacificadas por UPP ao conjunto da cidade do Rio de Janeiro. (Edital Seleção Pública – UPP Social 2010).

² Informação obtida através de conversa com gestores sociais da UPP Social e do Territórios da Paz.

A UPP Social seria basicamente um programa de gestão social que atuaria nos territórios pacificados, tendo como objetivo fazer a escuta dos moradores locais acerca dos serviços públicos estatais de sorte a torna-los compatíveis com os da cidade como um todo e promovendo a integração da favela à cidade.

Para o cargo de gestor social, foi feito um edital público pela UERJ em que se selecionariam 20 gestores sociais e 40 assistentes de gestão para atuar nos territórios pacificados.

Com a saída de Ricardo Henriques da SEASDH após desavenças políticas, o mesmo foi para o município onde se tornou presidente do Instituto Pereira Passos (IPP), fundando a UPP Social Carioca.

No âmbito do Governo do Estado, para evitar maiores questões políticas, o novo Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Rodrigo Neves, decidiu manter o programa e modificar a sua nomenclatura para Territórios da Paz.

Como todas as informações relativas à UPP Social foram levadas por Ricardo Henriques para o IPP, o programa Territórios da Paz se formou através de construção coletiva em que os gestores se encontravam semanalmente com seu coordenador de equipes para pensar “estratégias de integração comunitária e promoção da emancipação social” (Conforme consta dos folders do programa).

Desta forma, tem-se dois programas de gestão social nos territórios pacificados que foram construindo suas diferenças ao longo quase dois anos de trabalho.

A UPP Social tem a dinâmica dos “fóruns da UPP Social”. São grandes reuniões comunitárias puxadas pelos gestores sociais do IPP que ocorrem pela primeira vez logo após a inauguração de uma UPP e que serve para levar diversos pontos focais (agentes) do município e um representante do Governo do Estado (além do Comandante da UPP) até as comunidades para discutir os serviços públicos e a participação dos moradores na sua melhor adequação na localidade.

O programa Territórios da Paz tem uma metodologia diferente. As equipes de gestão social são alocadas nos territórios sem trazer qualquer proposta e sem realizar um fórum local. A idéia é observar as reuniões locais e mapear as redes existentes para fortalecê-las e, desta maneira, buscar o protagonismo social. Há ainda o fato relevante de que há um certo receio em se chegar em uma comunidade acenando com serviços, pois

isso poderia gerar uma demanda não existente na localidade e promover, conseqüentemente, uma inflação de demandas de difícil resolução por parte do Estado, sempre com suas limitações orçamentárias.

Já a UPP Social, traz um leque de serviços e programas que atenderão às comunidades e, após o primeiro fórum, tiram alguns encaminhamentos para retornarem às comunidades.

Entretanto, o modelo experimentado pela UPP Social de realizar fóruns mensalmente, viu-se logo desgastado, tendo em vista a impossibilidade de resposta às demandas levantadas pelas comunidades e, conseqüentemente, o próprio esvaziamento das reuniões.

Desta forma, os fóruns da UPP Social foram deixando de ocorrer, gerando certa desmobilização da população das comunidades pacificadas. Por isso, a mobilização feita pelo Territórios da Paz se dá em torno de reuniões já existentes, pensando em projetos conjuntos que venham da comunidade ou do poder público, procurando casar oferta e demanda.

No entanto, ambos os programas de gestão social visam a fortalecer em algum grau o controle social informal, a coesão social e a confiança.

Não se pode afirmar que os programas têm como foco a composição da eficácia coletiva, porém ambos trabalham principalmente no nível paroquial, dando respostas públicas a questões relativas ao controle social informal.

Como vimos, o controle social informal efetivo na vizinhança se traduz na capacidade de seus residentes de obterem recursos (financeiros) e respostas (ações políticas) direcionadas às demandas locais. Sendo assim, os programas de gestão social têm por objetivo fortalecer essa forma de controle social.

A idéia dos programas³, como vimos no edital, é consolidar o controle territorial viabilizando serviços públicos direcionados às demandas locais e minimizando os efeitos da desordem social sobre as taxas de criminalidade local.

³ Tanto a UPP Social quanto o Território da Paz têm origem comum e, por isso mesmo, têm no edital público seus objetivos bem claros.

Desta forma, não há como se negar a influência da teoria da desorganização social e da eficácia coletiva de Sampson nos objetivos de ambos os programas de gestão social.

Entretanto, a distribuição espacial de ambos os programas é diferenciada, pois no caso da UPP Social, há uma equipe de gestão para cada 3 áreas de UPP.

No Territórios da Paz, as áreas são escolhidas de através do paradigma identitário, contemplando normalmente uma área de UPP por equipe.

O Territórios da Paz teve uma ampliação de equipes em duas etapas, sendo inicialmente cobertos os territórios do Borel, Complexo do Alemão e Complexo do São Carlos já em abril de 2011, além de Cidade de Deus e Providência que foram projetos piloto com gestores desde 2010.

Posteriormente, em novembro de 2011, entraram mais doze equipes de gestão, tendo o programa uma atuação em todos os territórios pacificados ou em processo de pacificação, à exceção de Mangueira e Complexo da Penha.

4. A Construção da Conferência Rio +20 nas Comunidades.

Em fevereiro de 2012, o Governo do Estado do Rio de Janeiro resolveu incluir em sua agenda para a programação oficial da Conferência Rio +20, as comunidades pacificadas ou em processo de pacificação do Rio de Janeiro. Foram escolhidos⁴ 6 territórios para que seus moradores pudessem apresentar projetos propondo o futuro que querem: Cidade de Deus, Rocinha, Vidigal/Chácara do Céu, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Babilônia/Chapéu Mangueira e Complexo do Alemão.

Como as equipes de Gestão Social – Territórios da Paz, vêm realizando o seu trabalho nas comunidades da cidade desde 2010, quando iniciaram os trabalhos na Providência e na Cidade de Deus, representantes da Casa Civil do Governo do Estado pediram a ajuda do programa para pensar as ações nos territórios.

A proposta do programa de gestão social é construir políticas públicas de forma participativa, propondo projetos que venham de baixo para cima, através de reuniões

⁴ Não se sabe ao certo quais foram os critérios para essa escolha, porém muitos dos organizadores do evento disseram que foi o governador Sérgio Cabral que os escolheu.

comunitárias e propostas de grupos locais. Cada equipe de gestão social é composta normalmente por um gestor social e dois assistentes de gestão e o seu objetivo é trazer políticas sociais para as áreas pacificadas seja através de articulação com instituições públicas (superintendências e secretarias de estado através do CEPS – Comitê Executivo de Políticas Sociais) ou privadas (empresas, ONG`s, associações, etc.).

Entretanto, no caso do processo da Rio +20 nas comunidades, a proposta veio de cima para baixo, por parte do Governo do Estado e começou a ser implementada mantendo a lógica tradicional de relação do Estado com essas comunidades, favorecendo alguns grupos locais em detrimento da maioria.

Quando o programa foi chamado a participar da construção da Conferência Rio +20 nas comunidades, já havia uma articulação prévia da Casa Civil com algumas ONG`s locais para organizar o evento tais como Criança Esperança (Cantagalo), Verdejar e Raízes em Movimento (Complexo do Alemão) e Avice (Chapéu Mangueira).

A partir de algumas reuniões abertas na Casa Civil, em poucas semanas todo o processo foi modificado e no fim de fevereiro de 2012, representantes da Casa Civil decidiram durante a reunião aberta que os eventos nas comunidades pensados e construídos pela população local.

O papel das equipes de gestão social em territórios pacificados - Territórios da Paz, aparece como essencial para a inversão do processo, pois realizam a mobilização de centenas de pessoas nos territórios contemplados.

No início das reuniões comunitárias se começava perguntando à população das áreas contempladas pelos projetos, primeiro se queriam fazer algo para a Rio +20 e, em seguida, que tipo de atividades gostariam de propor em cada comunidade.

A apresentação dos projetos por parte das comunidades através da mobilização de centenas de pessoas que se organizaram em torno de comissões, levantou algumas questões que nos leva inevitavelmente a remeter à teoria da desorganização social e da eficácia coletiva proposta por Robert Sampson, pois a Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou claro desde o início que financiaria somente a infraestrutura, informando não poder remunerar nenhum grupo, e mesmo assim foi alto o engajamento das comunidades como voluntária nas atividades.

Desta forma, reforçou-se publicamente o controle informal ao promover a maior integração social através de um projeto comum.

Vários relatos como o do Dionísio, importante liderança do Pavão-Pavãozinho foram observados:

É a primeira vez que vi um monte de gente que se odiava na minha comunidade sentando junto e pensando um projeto comum. Se tinha algum legado a ser deixado pela Rio +20 foi todo mundo sentar junto e propor uma grande feira para mostrar o que o Pavão-Pavãozinho e o Cantagalo têm de melhor. (Relato de Dionísio no ato da entrega do projeto do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo na Casa Civil em 30 de março de 2012).

Ao longo do processo de construção dos projetos de cada comunidade, cada uma propôs ações bem distintas, conforme publicado em no jornal O Globo:

RIO - A Rio+20 ultrapassará os muros do Riocentro, os jardins do Aterro do Flamengo e subirá favelas pacificadas. Em paralelo à conferência das Nações Unidas, de 13 a 22 de junho, seis comunidades terão uma programação especial sobre desenvolvimento sustentável. As atividades vão desde visitas guiadas na Rocinha e no Vidigal a competições esportivas na Cidade de Deus, sempre com o lema “A comunidade que nós queremos”. Também estão na lista da Secretaria estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, à frente da organização das atividades em parceria com a Casa Civil do estado, os morros do Chapéu Mangueira/Babilônia (Leme), do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho (Copacabana) e o Complexo do Alemão.

A proposta dos eventos é integrar o morro à cidade e divulgar experiências positivas, na linha da sustentabilidade, desenvolvidas dentro das favelas. [...]

Na Rocinha, as atividades, marcadas para 19 de junho, foram elaboradas em torno do tema educação. Durante todo o dia, partirão grupos do centro esportivo em visita à comunidade. Em cada parada, serão discutidos os projetos desenvolvidos na favela sob o ponto de vista da educação, os problemas da Rocinha e os desejos dos moradores. Os Jogos Abertos da Cidade de Deus,

realizados pela primeira vez em novembro do ano passado, ganharão uma segunda edição de 16 a 23 do próximo mês. Crianças e jovens entre 6 e 20 anos poderão participar de competições de esportes como corrida, futebol e jiu-jítsu. Haverá ainda a Jornada de Educação Socioambiental, com debates sobre desenvolvimento econômico sustentável e projetos de economia solidária.

Na Zona Sul, o Chapéu Mangueira e o Babilônia farão, nos dias 14 e 15 de junho, uma feira de economia solidária, com exposição de trabalhos locais e apresentações culturais e oficinas, entre outras atrações. Além disso, modelos desfilarão com roupas feitas de produtos reciclados, como garrafas PET. O Vidigal terá um “arrastão cultural”, com apresentações de teatro e hip hop, além de uma visita ao parque criado — com replantio feito pelos próprios moradores — numa área onde antes ficava um lixão.

O Complexo do Alemão se prepara para, nos dias 16 e 17 de junho, sediar uma feira solidária, debates, apresentação de filmes e de bandas locais, além de oficinas de teatro e reciclagem. Haverá ainda um tour pela Serra da Misericórdia. (O Globo, matéria de Ludmilla de Lima, 07 de maio de 2012 – “O morro também tem vez durante a Rio +20”, acessado em: “<http://oglobo.globo.com/rio20/o-morro-tambem-tem-vez-durante-rio20-4836207#ixzz24p7PVumG>”).

Entretanto, após a entrega dos projetos pelas comunidades, o apoio por parte da Casa Civil acabou sendo reduzido por conta de limitações orçamentárias e de pessoal para realizar a licitação, recaindo toda a licitação sobre a superintendência de territórios, o que gerou uma desarticulação da esfera pública e a uma desinstitucionalização do projeto que inicialmente fora promovido em parceria com o PNUD, mas que em seguida foi preterido, não tendo sido liberados nem mesmo o voluntariado, conforme previsto anteriormente, para as ações nas comunidades.

Apesar de todos os contratemplos encontrados, os projetos findaram por serem realizados com ampla mobilização comunitária, não tendo sido necessários voluntários, pois todos os 39 gestores sociais do programa Territórios da Paz se dividiram nos 6 territórios e trabalharam junto com centenas de moradores na organização do evento.

Sabe-se que o número de moradores trabalhando na organização do evento foi de em torno de 600 pessoas, pois foram feitas 600 camisas que foram controladas pelos gestores e foram dadas somente àqueles que ajudaram.

Entretanto, apesar de toda a mobilização social e engajamento, no último dia de atividades no Pavão-Pavãozinho, ocorreram tiros, o que fez com que alguns moradores afirmassem que fosse uma briga entre moradores enquanto outros diziam que traficantes de outra localidade estavam tentando invadir o morro.

A integração comunitária proposta pelo evento não foi suficiente para impedir um ato de violência nem mesmo enquanto ocorriam as atividades.

Será que no caso carioca seria a pouca coesão social, (baixa capacidade de moradores estabelecerem valores e objetivos comuns), a falta de auto-regulação (incapacidade de controlar ou supervisionar o comportamento mútuo), a indisposição que membros das comunidades têm de agir em prol do bem comum, somado ao rápido processo desordenado de urbanização e a desestruturação familiar, que levariam ao domínio dessas áreas por gangues ou grupos armados antes ou depois das UPP`s?

Essa conclusão se dá pelo fato de não observarmos esses fatores de forma tão evidente, já que a mobilização das comunidades se deu de forma ampla, evidenciando que os atores sociais já se conheciam e mesmo assim não conversavam, partilhavam em muitos casos valores e objetivos comuns e sabiam quem está ou não envolvido com as “gangues locais”.

Observamos ainda que mesmo com a disposição da comunidade em agir em prol de um bem comum (o projeto da Rio +20) isso não evitou que em alguns casos houvesse violência e até mesmo tiros, apesar da presença da UPP. Se pensarmos no rápido e desordenado processo de urbanização como causa, veremos que tratam-se de regiões já densamente povoadas há décadas. Não há heterogeneidade na população local. Há um vínculo identitário forte e um engajamento social que nenhuma região de classe média da cidade teria.

5. Considerações Finais.

Trabalhando com as duas vertentes da teoria ecológica de Robert Park/Ernest Burgess e Clifford Shaw/Henry McKay e observando os três níveis de controle social propostos por Albert Hunter (privado, paroquial e público), estudamos de forma ainda incipiente a “extensão da confiança local”, de forma a criticarmos a aplicabilidade dessas teorias ao caso brasileiro, vez que a observância da mobilização comunitária como voluntariado para os eventos da Rio +20 Comunidades foi bastante representativa.

O reforço das redes comunitárias e a animação das mesmas foi proposto como parte do legado a ser alcançado em decorrência da mobilização realizada pelos gestores nas comunidades.

Tratou-se de um processo conturbado de negociação coletiva e mediação de interesses de atores sociais de diversos grupos identitários e extratos sociais. Houve ainda a tentativa de desmobilização por parte de ONG`s locais que inicialmente haviam sido chamadas para organizar os eventos e posteriormente foram postas de lado pelo Estado, fazendo com que a realização do projeto se complexificasse bastante na costura das redes locais.

Focamos neste trabalho somente em alguns indicadores de resultado que remetem à não aplicabilidade das teorias de Robert Sampson ao caso brasileiro. Entretanto, os dados apresentados são insuficientes para tal afirmação, servindo primordialmente para a reflexão.

Referências Bibliográficas:

Bursik Jr., Robert. J. and Harold G. Grasmick (1993). *Neighborhood and Crime: the dimensions of effective community control*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. 1993.

Hunter, Albert. J.(1985) “Private, Parochial and Public Social Orders: The problem of crime and incivility in Urban Communities”. Pp 230-242 in *The Challenge of Social Control: Citizenship and Institution Building in Modern Society*, edited by Gerald D. Suttles and Mayer N. Zald. Norwood, NJ: Ablex Publishing.

Park, Robert. E. and Ernest W. Burgess (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.

Park, Robert. E. and Ernest W. Burgess (1925). *The City*. Chicago: Chicago University Press.

Sampson, Robert J. and W. Byron Groves (1989). "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory". *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Issue 4 (Jan.), 774-802.

Sampson, Robert J., Stephen S. Raudenbush and Felton Earls (1997). "Neighborhoods and Violent Crime: A multilevel study of Collective Efficacy". *Science* 277:918-24.

Sampson, Robert. J.(2003) "Desorden Urbano, Crimen y Eficacia Colectiva en el Barrio". In *Elementos para una criminología local: políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*. Maria Victoria Llorente y Mauricio Rubio. Bogotá: Colombia, Ediciones Uniandes.

Shaw, Clifford and Henry D. McKay (1942). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.