

# OS PROGRAMAS DE GESTÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS PACIFICADOS

**Daniel Ganem Misse**

Coordenador Técnico do Programa de Inclusão Sociais e de Oportunidade para Jovens do Rio de Janeiro (BID/SEASDH).

E-mail: [danielmisse@yahoo.com](mailto:danielmisse@yahoo.com)

## RESUMO

Os programas de gestão social em territórios pacificados surgem com a proposta de articular ofertas de serviços públicos a demandas comunitárias por esses serviços em territórios pacificados. Os programas UPP Social e Territórios da Paz apresentam propostas próximas inicialmente, seguindo, entretanto, trajetórias distintas quanto à mobilização social. Uma breve avaliação de impacto do programa Territórios da Paz em 2012 indica que as comunidades que receberam o programa tiveram um aumento considerável dos espaços deliberativos das reuniões comunitárias. Avalia-se uma possível correlação entre o número de instituições locais, intensidade de reuniões comunitárias e grau de associativismo, o que poderia sugerir um impacto dos programas de gestão social na formação de capital social.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Territórios Pacificados; Capital Social.

---

## ABSTRACT

Social Management Programs in pacified territories emerge as a solution in order to integrate offers of public services to the community demands. Programs such as UPP Social and Territorios da Paz began in a close methodological approach, following, however, different paths to social mobilization. A brief impact evaluation of the program Territorios da Paz in 2012 indicates that communities that received the program have a considerable increase in their deliberative spaces of community meetings. We evaluate a possible correlation between the number of local institutions, community meetings and intensity degree of association, which could suggest an impact of the social management programs in the formation of social capital.

**Keywords:** Social Manegement; Pacified Territories; Social Capital.

## INTRODUÇÃO

A ideia de uma gestão social voltada para os territórios pacificados foi concebida por Ricardo Henriques, economista e Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH), no ano de 2010, após inúmeras falas do Secretário de Estado de Segurança Pública (SESEG), José Mariano Beltrame, acerca da necessidade do “social” para a consolidação do processo de pacificação, tendo em vista casos que começavam a surgir na imprensa envolvendo disputas entre “traficantes” e policiais.

Com a entrada das UPPs 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. A partir dessa forte demanda pelo “social” nas favelas pacificadas, teria sido criado o programa UPP Social, cuja função básica seria facilitar a entrada de serviços públicos de sorte a promover a integração da favela à cidade.

O edital público de seleção para o 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).*

A UPP Social seria basicamente um programa de “gestão social”, ou seja, uma pesquisa participativa, ou mesmo pesquisa-ação, em que moradores relatariam suas demandas e necessidades locais e o agente do estatal contratado buscaria a solução do problema através dos serviços ofertados. Para tanto, seria feita uma escuta dos moradores acerca dos serviços públicos estatais de sorte a torná-los compatíveis com os da cidade como um todo, promovendo o seu fim, a integração da favela à cidade.

Para a proposta da UPP Social foram pensadas duas Unidades Gestoras, uma Central (gerenciando o projeto como um todo) e outra Local (composta pelas equipes de gestão social). Para a execução do programa, foram elaboradas a partir de um modelo matricial, possuindo três matrizes básicas: Matriz de Ações Integradas; Matriz de Ofertas; e Matriz de Demandas.

A Matriz de Ações Integradas seria responsável pela

organização dos dados do programa e das respostas às demandas locais, propondo a articulação de serviços e órgãos para a sua consecução.

A Matriz de Ofertas levantaria a oferta de serviços oferecidos por entidades públicas e privadas, propondo que a Unidade de Gestão Local desse suporte à sua entrada.

A Matriz de Demandas seria a compilação do universo de demandas comunitárias obtidas através de fóruns comunitários mensais e da “escuta qualificada” dos principais atores sociais.

Essa proposta foi realizada pela SEASDH em agosto de 2010 e previa uma fase prévia de implementação entre outubro e dezembro do mesmo ano, que acabou não ocorrendo, sendo substituída por um mapeamento prévio de 12 comunidades pacificadas ou em processo de pacificação, dos quais 4 viraram artigos publicados pelo ISER em 2012.

Para a função “gestão 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.

No entanto, em dezembro de 2010, em meio a disputas internas no Partido dos Trabalhadores, Ricardo Henriques foi exonerado do cargo de Secretário de Estado, tendo sido convidado para assumir a presidência do Instituto Pereira Passos (IPP), junto à prefeitura do Rio de Janeiro. Com a saída de Ricardo Henriques, todos os idealizadores da UPP Social também saíram, acompanhando-o para a nova estrutura na prefeitura, com o objetivo de implementar o projeto proposto.

Neste trabalho, temos como proposta realizar um breve estudo do impacto dos programas de gestão social nos territórios pacificados do Rio de Janeiro. Para tanto, faremos um breve histórico dos programas UPP Social e Territórios da Paz, dando especial enfoque na questão do associativismo local e o impacto desses programas sobre a organização comunitária.

## UPP SOCIAL E TERRITÓRIOS DA PAZ – UM BREVE HISTÓRICO

Após a exoneração de Ricardo Henriques do Governo do Estado, o edital público para a seleção das equipes de gestão social do Programa UPP Social, bem como o decreto que criara o programa, já haviam sido publicados.

O novo Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Rodrigo Neves, decidiu por manter o processo seletivo para a implantação do programa, que deveria ficar na Subsecretaria de Defesa

e Promoção dos Direitos Humanos, ocupada à época por Antônio Carlos Biscaia.

Na prefeitura do Rio de Janeiro, à frente do IPP, Ricardo Henriques propôs a contratação da ONU-Habitat para realizar a gestão da UPP Social no município, que agora passava a se chamar UPP Social Carioca.

No âmbito do Governo do Estado, o processo seletivo havia terminado e começaria a ser realizada a convocação dos aprovados. Nesse momento, iniciou-se uma disputa política relativa à utilização da marca “UPP Social”.

As equipes do governo do estado entraram em campo em meio a essa celeuma, sendo apresentadas como gestores sociais e assistentes de gestão do programa UPP Social, porém sem uma metodologia de ação clara, de sorte a ultrapassar a proposta da “escuta qualificada”.

Nesse mesmo período, em 1º de abril de 2011, o Secretário Rodrigo Neves editou o decreto que criava o Comitê Executivo de Políticas Sociais em Territórios Pacificados – CEPS, composto por 12 Secretarias de Estado e a Defensoria Pública, porém estranhamente excluindo as Secretarias de Estado de Segurança, Fazenda e Planejamento. A ideia é que o comitê realizasse o planejamento e a integração de políticas públicas nos territórios pacificados, cumprindo uma proposta parecida com a de matriz de ações integradas.

Após a contratação da ONU-Habitat e a seleção das equipes de campo no município, seria feita a entrada da UPP Social Carioca nos territórios e, em uma jogada política, buscando um tom conciliatório, o Secretário de Estado Rodrigo Neves resolveu nominar o programa do estado de Territórios da Paz, em alusão às políticas propostas pelo PRONASCI, desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores no âmbito do governo federal.

Essa nova denominação se encaixa perfeitamente à proposta da UPP Social, pois ambos os projetos teriam como fundamento uma política de segurança com cidadania, ou seja, um reforço da segurança pública nas favelas através de políticas sociais.

As equipes de gestão social do governo do estado, foi pedido que pensassem em uma metodologia de ação conjunta, baseada nas experiências anteriormente desenvolvidas por dois assessores que vinham atuando como “gestores sociais” desde agosto de 2010 na Cidade de Deus e Providência.

O programa Territórios da Paz não tinha uma proposta e a entrada da UPP Social começava a confundir os moradores que passaram a identificar

todas as equipes como de uma origem única, reforçando a marca criada por Ricardo Henriques. A equipe do estado perdeu sua visibilidade institucional, sendo também chamada de UPP Social pelos moradores, se referindo algumas poucas vezes como “o pessoal do estado” ou “a secretaria de direitos humanos”.

Até novembro de 2011, havia cinco equipes de gestão social atuando nos territórios pacificados do Borel, Complexo do Alemão, Complexo do São Carlos, Providência e Cidade de Deus. As equipes eram compostas por cinco gestores sociais, sendo dois (Cidade de Deus e Providência) no cargo de assessores e que vinham desenvolvendo atividades desde agosto de 2010, sob supervisão da professora Sílvia Ramos à época. Por conta dessa continuidade, as demais equipes de gestão seguiam a proposta elaborada pela UPP Social para suas ações em territórios. Também compunham as equipes os assistentes de gestão social em número de dois por território. No total, somavam-se 15 pessoas. Os gestores tinham todos nível de mestrado e os assistentes possuíam graduação.

Durante o período de junho a dezembro de 2011, a UPP Social, no município, começara a sua entrada de campo, realizando seu lançamento através dos Fóruns da UPP Social, muitos dos quais pudemos participar.

Os Fóruns da UPP Social tinham como proposta pôr agentes públicos e lideranças locais lado a lado ouvindo as principais questões e demandas de moradores. O primeiro fórum, de abertura e lançamento, era realizado sempre às sextas-feiras às 9:30 da manhã, com teto máximo de meio dia.

Apresentando o Fórum, em 2011, estavam sempre o presidente do IPP, Ricardo Henriques, seu assessor e formulador da proposta, José Marcelo Zacchi, e Tiago Borba (coordenador das equipes da UPP Social), bem como o comandante da UPP local, o presidente da associação de moradores e um representante do governo do estado. A proposta era clara e seguia as matrizes elaboradas ainda no âmbito da SEASDH, com foco na articulação de serviços públicos e privados para a integração da favela à cidade.

A equipe de gestão social da UPP Social realizava sua entrada em campo em duas etapas. A primeira, normalmente no período logo após a pacificação, em que os gestores sociais iniciavam um mapeamento de campo, das principais lideranças e do local para ocorrer o Fórum de abertura. A segunda entrada, oficial, quando da realização do primeiro Fórum da UPP Social, em que era apresentada a equipe de campo pelo coordenador da UPP Social e pelo Presidente do IPP, à época Ricardo Henriques e, após agosto de 2012,

Eduarda La Roque.

Os espaços escolhidos para os fóruns eram normalmente quadras poliesportivas cobertas e a disposição das cadeiras se dava em formato de audiência pública, em que na frente eram dispostas as cadeiras das autoridades (presidente do IPP, coordenador da UPP Social, comandante da UPP, representante da SEASDH, presidente da associação e, em alguns casos, lideranças da comunidade). Na plateia, ficavam moradores, gestores públicos, estes sempre em quantidade considerável, bem como demais parceiros privados.

Nas primeiras comunidades a receberem a UPP Social, os fóruns ocorreram mensalmente, se desdobrando em grupos de trabalho semanais para discutir os principais temas. Entretanto, após alguns meses, por conta da falta de quórum, muitos assumiram somente a feição de grupos de trabalho, tendo boa parte deixado de ocorrer.

Por conta da dinâmica, o primeiro fórum da UPP Social se iniciava sempre depois das 9:30, primeiro havia uma fala de abertura do presidente do IPP, depois do comandante da UPP, do representante do Governo do Estado, do presidente da associação de moradores e, após isso, iniciava a parte de perguntas dos moradores. Boa parte relacionada a questões de lixo, falta d'água, luz, remoções, transporte, problemas com obras e algumas vezes com a própria UPP. O coordenador do programa inscrevia os moradores e fazia rodadas, anotando as demandas para que a equipe de gestão social organizasse novos fóruns com os temas levantados.

Entretanto, devido à falta de retorno às demandas levantadas, tornou-se usual, com o tempo, haver somente o fórum de lançamento da UPP Social, principalmente a partir de 2012, com o esgotamento do modelo proposto.

Muitas foram as falas de moradores criticando a UPP Social por conta da falta de respostas às demandas. Também houve muitos relatos de desmobilização devido ao modelo do Fórum da UPP Social ter esvaziado os fóruns locais já existentes e não ter conseguido devolver as demandas.

De fato, observamos que a baixa governabilidade que o IPP teve para articular os serviços que se propunha melhorar nas comunidades acabou por atrapalhar a própria formação da UPP Social, que sem os fóruns começou a obter as demandas a partir de uma “escuta qualificada” dos principais atores locais.

Projetos propostos pela UPP Social para tentar dar solução à questão do lixo, como o “Vamos Combinar”,

que acertava com os moradores os pontos de coleta e mutirões de limpeza, passaram a ser duramente criticados pelos moradores em decorrência da pouca frequência da coleta de lixo.

Com duas equipes de gestão social em campo (UPP Social e Territórios da Paz) e poucas das demandas sendo atendidas, não foram poucos os relatos de que “há gente demais fazendo o meio de campo. Quero ver é chutar pro gol”.

Quando em janeiro de 2012 o Programa Territórios da Paz iniciou a entrada de campo de mais 12 equipes de gestão social, chegando a 17 equipes ao todo, a baixa governabilidade de articulação das demandas da UPP Social gerava um grau ainda menor de articulação institucional. Apresentava-se, portanto, o maior entrave para os programas de gestão social, ou seja, por não possuírem orçamento próprio, deveriam trazer o serviço que pertencia a outra secretaria e que, por conta das “ilhas” de burocracia, falta de verbas e divergências políticas, não alcançavam o público-alvo do programa da forma demandada.

A distribuição espacial das equipes de ambos os programas foi também diferenciada, pois no caso da UPP Social, havia uma equipe de gestão para, em média, cada 3 áreas de UPP, enquanto no Territórios da Paz, não se alcançou todas as UPPs e foi priorizado um trabalho mais próximo ao movimento social de base comunitária, ajudando na sua organização e possibilitando a formação de novas redes de associativismo.

Desta forma, no programa Territórios da Paz, as áreas foram escolhidas de sorte à equipe de gestão social conseguir construir uma relação de confiança com os moradores, tendo em vista se tratar de um programa dentro de uma Subsecretaria de Direitos Humanos, monitorando violações de direitos, contemplando muitas vezes uma área de UPP por equipe. Outra proposta era manter uma mesma equipe no território, evitando mudanças, tendo em vista que a continuidade do trabalho garantia a construção de uma relação de confiança e parceria.

No caso da UPP Social, como a proposta era estabelecer uma relação republicana voltada para a construção participativa dos serviços públicos, as mudanças e realocações de equipes eram constantes, o que gerava reclamações por parte de moradores, pois não sabiam identificar o gestor social do IPP. A falta de uma base fixa também dificultava essa identificação, inclusive para as equipes do Territórios da Paz.

Nesse período de implementação dos programas, para evitar a sobreposição de ações, ficou acordado

por ambas as equipes que a UPP Social ficaria responsável pela demanda levantada que fosse relativa ao município e que o Territórios da Paz teria como foco as demandas do estado.

Apesar da separação de funções, a metodologia proposta pelas equipes do programa Territórios da Paz tinha como objetivo a construção de políticas públicas de forma participativa, sendo o gestor social um mobilizador de redes comunitárias e formador de capital social. Para tanto, foi realizado um mapeamento de demandas e ofertas de serviços para realizar o integração dos serviços públicos e privados no plano local, entendendo que a burocracia estatal e suas ilhas teriam que se pautar pelas demandas locais, evitando ao máximo “produzir” demandas em um ambiente em que boa parte dos serviços são precários e negociados como mercadorias políticas (MISSE, 2011).

Desta forma, o programa Territórios da Paz desenvolveu uma metodologia diferente. As equipes de gestão social são alocadas nos territórios sem trazer qualquer proposta e sem realizar um fórum local. A ideia é observar as reuniões locais e mapear as redes existentes para fortalecê-las. Outro fato relevante se refere à inflação de demandas que se cria quando se propõe um Fórum para a resolução dos problemas. Além de repetir a lógica tutelar, propõe algo que o Estado não tem como realizar, seja por motivos de capacidade de governo ou mesmo de governabilidade.

Ainda, a metodologia participativa de construção e fortalecimento de redes sociais de engajamento comunitário com o objetivo de formação de capital social não poderia se dar através de um Fórum do próprio programa de gestão social, mas reforçando reuniões locais já existentes, ajudando na mobilização social para essas reuniões e garantindo espaço para a sua realização nos horários em que a favela poderia participar. Deste modo, as equipes de gestão social Territórios da Paz passaram a trabalhar em horários alternativos, à noite e nos finais de semana.

Nas comunidades em que o associativismo se dava em um grau mais baixo, as equipes enfatizaram reuniões por grupos temáticos, propondo reuniões principalmente entre comerciantes e agentes comunitários, para pensar em ações conjuntas de fortalecimento dos projetos sociais e do comércio local. Foi assim que nasceu a ideia de fazer um polo de comércio na Cidade de Deus em parceria com o SEBRAE. A equipe de gestão organizava as reuniões, fazia os contatos, mobilizava a rede e disponibilizava o espaço do Centro de Referência da Juventude (CRJ) para as reuniões noturnas que ocorriam todas as

quartas-feiras das 19h às 23h.

Como desdobramento dos eventos ocorridos para a Conferência Rio +20, promovidos pelo programa Territórios da Paz e organizados em parceria com moradores das favelas envolvidas, o programa de gestão social começou a sofrer mudanças. A maior interação das equipes entre si e com os moradores, fez com que começassem a surgir projetos conjuntos, pensados pelos moradores e as equipes de gestão, transformando o programa também em uma incubadora de projetos sociais. Várias propostas surgiram, como: os Jogos Abertos, Dá Teu Papo, Troca de Saberes, Plano de Memórias, Rio + 20 Comunidades, Comunidade na Praça, Plano de Comunicação do Borel, Plano de Formação em Direitos Humanos, dentre outros.

No entanto, a baixa governabilidade e capacidade de governo vêm limitando a atuação do programa Territórios da Paz, que ainda conta com um agravante, sua baixa visibilidade institucional. No mundo político, em que o tempo da política e da imprensa são quase equivalentes, apesar da inércia da Administração Pública, a baixa visibilidade de um programa governamental pode ser um entrave para a sua efetividade, principalmente um programa que pressupõe certa articulação institucional por falta de um orçamento ou de um fundo próprio.

## **FORMAS ASSOCIATIVAS, FORMAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL E O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA PAZ**

Participamos de uma centena de reuniões em todos os territórios pacificados e conseguimos identificar, após o estudo de diversas anotações de campo, duas formas de organização dos movimentos sociais nas favelas: os fóruns locais amplos; e os grupos temáticos.

Dentre as favelas que possuem fóruns locais para discussões mais amplas, pudemos também observar duas formas de organização. A primeira, vinda da própria população e, algumas vezes, cooptada pelo Poder Público para legitimar algumas de suas políticas no plano local. A segunda, chamada pela UPP (ou pela força de pacificação, como no caso do Complexo do Alemão, até junho de 2012), organizada nos moldes dos cafés comunitários.

Dentre as favelas que não possuem fóruns gerais, a organização por grupos temáticos foi muitas vezes direcionada pelos gestores sociais do programa Territórios da Paz, ou mesmo pelo trabalho social do PAC, no caso do Complexo do Alemão por exemplo.

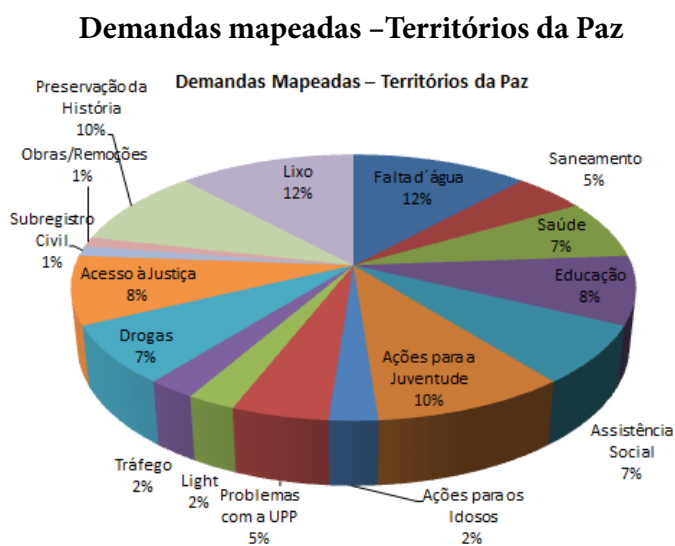
Boa parte desses espaços locais de discussão geram demandas por serviços. De acordo com o estudo dos

relatórios mensais e as reuniões de equipes, pudemos mapear as demandas mais constantes do total nas comunidades, como ilustrado no gráfico a seguir.

Observamos que as quatro maiores demandas se referem a questões completamente distintas. Temos a falta d'água e a coleta de lixo como as demandas mais fortes do total de demandas, motivo pelo qual as equipes de gestão vêm trabalhando mais detidamente ambas as temáticas.

No entanto, vemos a seguir que ações para a

Gráfico 1



juventude e preservação da memória também são fortemente creditadas dentro do total de demandas. A questão da juventude aparece como forte por conta do uso e do tráfico de drogas, representando uma forte preocupação dos moradores. Já no que se refere à memória local, cremos que se deve principalmente ao programa das UPPs que, como vimos, une favelas distintas, criando complexos e territórios, propondo uma nova forma de identidade local, que tende a considerar o que havia antes como ruim.

Muito se fala em se integrar a favela à cidade porque na prática a UPP chega integrando a favela à força, o que gera uma sensação entre os moradores de que estão perdendo a sua identidade, suas raízes. Há também o fato de que, com o domínio menor do tráfico, eles queiram poder lembrar do seu passado de forma livre, sem restrições, apesar de os grupos de memória evitarem entrar muitas vezes no assunto “tráfico”.

De qualquer forma, trata-se de uma demanda que bem elaborada pode ajudar no associativismo local e na maior solidariedade principalmente entre jovens e adultos.

Saindo do campo das demandas e concentrando

agora o estudo no associativismo nas favelas pacificadas, propomos sua divisão, do ponto de vista organizacional, em cinco graus associativos que poderiam impactar em maior ou menor formação de capital social no plano local.

O grau máximo de associativismo que encontramos, dentre as comunidades pesquisadas, foi no Borel, que possui um fórum para temas gerais de todo do Complexo, organizado pelas principais lideranças locais, no que denominaram Rede Social do Borel ou “Rede Borel”, esta composta por dezenas de entidades e lideranças que atuam no plano local, dentre os quais muitos são agentes comunitários, como identificado por Marcella Silva (2013). A mobilização foi tão forte que a UPP Social não conseguiu implementar seu fórum na localidade, sendo as discussões pautadas sempre pela Rede Borel.

Em um grau intermediário de organização, observamos a Cidade de Deus, que possuía diversos grupos temáticos locais, um Plano de Desenvolvimento Local elaborado em 2004, uma Agência de Desenvolvimento Local (embora quase desativada), um banco comunitário (com a moeda CDD), bem como uma forte organização de comerciantes que criou o Polo de Comércio da Cidade de Deus (Polo Inova da Cidade de Deus), primeiro polo de comércio em uma área de favela. As reuniões do GT de Comércio foi organizada pela equipe de gestão social Territórios da Paz, aproveitando a vontade dos comerciante em se associarem para se protegerem contra as grandes empresas que começaram a entrar na favela após a pacificação, levando alguns à falência. Tentou-se formar um fórum geral, organizado a partir da entrada da UPP Social, tendo ocorrido algumas reuniões em 2011. Entretanto, o fato de a UPP Social ter liderado o fórum, gerou certo desconforto entre as lideranças locais que diziam não ter voz. Para contornar a situação, a gestora social propôs uma presidência rotativa da mesa, o que limitou ainda mais a participação dessas lideranças, pois agora não podiam levantar problemas locais por conta de quem estar presidindo a mesa ser um “companheiro” da comunidade. Muitas discussões com relação ao formato ocorreram, havendo falas, como as de Carlos (da ONG Alfazendo), que reivindicava que não se fizesse promessas que não podem ser cumpridas, pois isso só gera desmobilização e descrédito. De fato, aparentemente, todas as promessas feitas e não cumpridas nesse fórum local foram suficientes para que se caísse em descrédito, passando a se organizar

novamente em grupos temáticos, e desmobilizando ainda mais alguns movimentos locais.

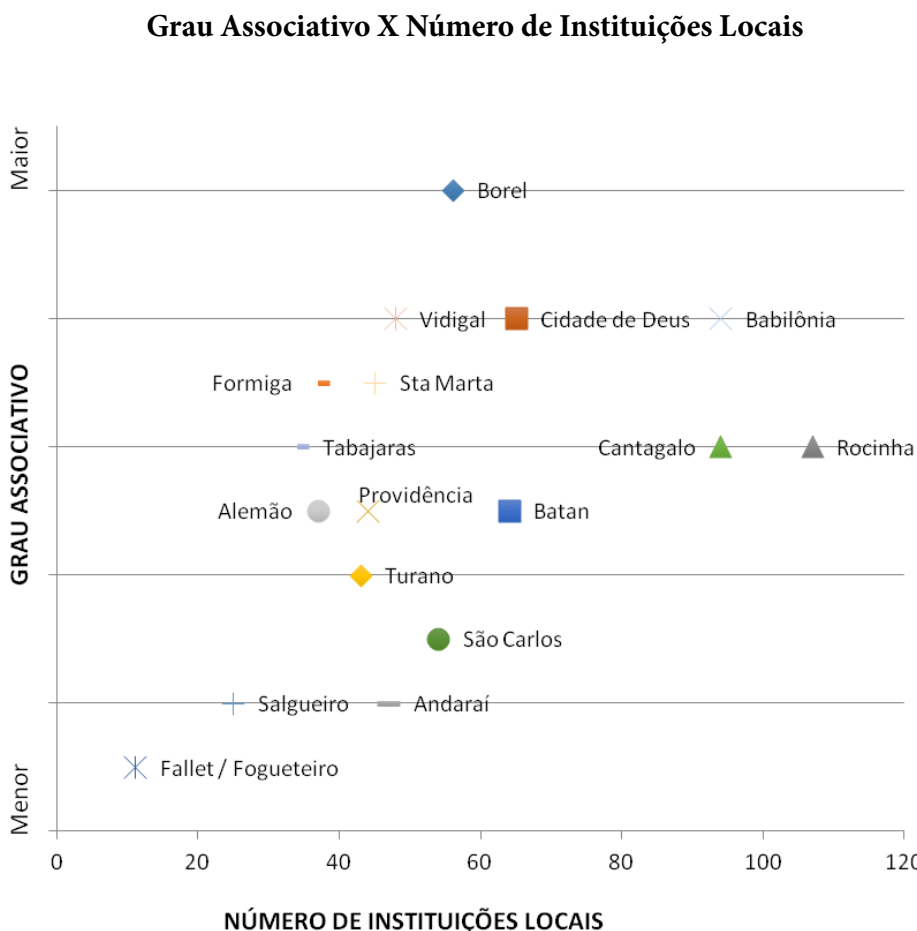
Observamos também um terceiro grau organizativo que poderia ser ilustrado pelo caso da Rocinha, onde há um fórum geral que fora criado pelo trabalho social do PAC em 2010, a Câmara Comunitária da Rocinha, São Conrado, Gávea e Vidigal, mas que na verdade representa quase que exclusivamente a Rocinha, e discute as principais questões da favela. No entanto, a representatividade da Câmara Comunitária é muito pequena, participando dela somente as antigas lideranças locais, tendo pouca capilaridade em suas ações e filtrando os serviços que se propõem chegar à favela. Não foram poucas as falas de algumas lideranças locais que em reuniões com cerca de trinta pessoas afirmavam “a favela não está aqui”.

Em um grau menor de organização, temos a Providência, que possui diversos grupos temáticos, quase todos formados principalmente pela ação da equipe de gestão social Territórios da Paz, porém

agindo de forma pulverizada. A maior associação ocorreu por conta das remoções impostas pelo programa Morar Carioca que se propunha a remover quase metade da Providência, Morro do Pinto e Pedra Lisa. Entretanto, mesmo assim, a associação não foi forte o suficiente para impedir muitas arbitrariedades, como pintura das casas com o símbolo “SMH” (secretaria Municipal de Habitação) e uma numeração que indicava quantas casas seriam demolidas. Por conta da desmobilização, muitos acordos foram feitos individualmente, prejudicando aqueles que lutavam pela permanência, uma vez que a obra derrubava tudo em volta das poucas casas que resistiram. A maior força do movimento de resistência à remoção se deu quando se associou ao Fórum Comunitário do Porto, tendo a Defensoria Pública e a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos acompanhado o caso, impedindo muitas das remoções e conseguindo reassentamentos para algumas famílias.

O menor grau de associativismo que encontramos

Gráfico 2





foi no Fallet/Fogueteiro, em que mesmo as associações de moradores foram recentemente criadas, não havendo grupos de temáticos organizados e baixa mobilização em torno das temáticas locais. Foi também uma das áreas que mais sofreu com a pacificação, pois com a diminuição do tráfico, houve uma forte queda na circulação de dinheiro no local, reduzindo o comércio local e aumentando a insatisfação dos moradores com relação a UPP, muito constantemente acusada de corrupção. Em uma das falas de uma liderança local, percebemos bastante essa indignação: “o comércio caiu quase 80% e só se vende para policial. [...] O tráfico tá aí. Eles descobriram que com a UPP o tráfico pode agora trabalhar com segurança”. De fato, é impossível chegar em ambas as comunidades sem ver uma boca de fumo com muitos jovens, porém todos sem armas – o que já representa uma grande mudança.

Observando esses cinco graus de organização, propomos uma comparação entre o número absoluto de instituições (públicas e privadas) atuantes nas comunidades e o grau de associativismo (calculado de acordo com a importância das reuniões e o impacto de suas decisões para o todo da comunidade). Para tanto realizamos um gráfico identificando o número de reuniões comunitárias e outras formas associativas dentro de um esquema graduado pelas cinco favelas trabalhadas acima, bem como as demais áreas em que o programa Territórios da Paz atua, para propor avaliar se há relação entre associativismo e a atuação de instituições públicas e privadas no plano local.

Devemos primeiramente observar que em favelas maiores é comum que haja mais instituições atuantes, o que poderia gerar distorções quanto a sua relação com o grau de associativismo. Entretanto, mesmo tendo em vista que comunidades maiores têm, geralmente, mais instituições do que comunidades menores, observamos uma relação entre o número de instituições atuantes no território e o grau de associativismo (por ocorrência de reuniões comunitárias). Esses dados não são suficientes para que possamos afirmar que projetos sociais (e agentes comunitários) poderiam por si só aumentar a participação comunitária e o engajamento local, gerando capital social e eficácia coletiva, de sorte a aumentar o controle social informal reforçado no nível paroquial.

Parece-nos algumas vezes o contrário, ou seja, quanto mais projetos, mais difícil a relação entre eles, como no caso do Vidigal, em que há o Fórum Intersetorial do Vidigal (FIV), porém não há uma forte interação entre os projetos

sociais existentes no plano local, que disputam espaço e financiamento. Estudamos no capítulo II que muitas vezes a disputa entre lideranças e presidentes de associações para conseguirem verbas para projetos não se traduz em melhora para a favela.

Entretanto, observamos que a grande maioria das comunidades com grau intermediário e alto de associativismo possui número de cerca de 40 ou mais instituições públicas e privadas atuantes em projetos sociais. Poderia haver uma relação direta entre maior número de instituições e a ocorrência mais constante de reuniões comunitárias?

Para podermos responder a essa pergunta, passamos agora a analisar cada favela, a partir dos relatórios mensais das equipes de gestão social Territórios da Paz, avaliando o grau de associativismo a partir das reuniões comunitárias existentes e da participação das instituições e agentes comunitários locais nelas, de sorte a qualificar melhor os dados apresentados no gráfico acima.

No Borel, as principais reuniões existentes são: o Grupo de Trabalho Intersetorial para discutir questões relativas ao consumo principalmente de álcool de drogas, organizado pelos gestores sociais em parceria com as instituições locais e a UERJ; outra importante rede formada pelos gestores sociais foi a rede de assistência social que engloba todas as comunidades da Grande Tijuca; Há também a grande reunião da Rede Borel, que possui dezenas de instituições participando e que define as principais pautas das comunidades do Complexo; Ainda, ocorrem reuniões com as associações de moradores mensalmente.

No Complexo do Andaraí, as principais reuniões são organizadas pelas associações de moradores, sendo algumas vezes também pela UPP. Entretanto, após levantadas algumas demandas, a equipe de gestão social organizou grupos temáticos para discutir questões como a coleta de lixo e o resgate da memória em torno de um projeto comunitário. Há forte resistência dos moradores em aderir às reuniões e a relação com a UPP ainda é muito frágil. A equipe também se insere na reunião da Rede CRAS da Grande Tijuca.

Na Formiga, havia inicialmente uma reunião mensal com a UPP, hoje organizada como Câmara Comunitária. A equipe de gestão formou um grupo de memória que se reúne periodicamente. Há ainda reuniões com o SEBRAE e a participação



na rede CRAS da Grande Tijuca.

No Salgueiro, foram formados alguns grupos de trabalho pela equipe de gestão, tais como o de comércio (empreendedorismo), em parceria com o SEBRAE e cultura. Há ainda reuniões organizadas pela associação de moradores com foco principal na questão da falta d'água. A equipe também se insere na rede CRAS da Grande Tijuca.

No Turano, também se adotou a estratégia de grupos temáticos, dando principal enfoque no projeto de resgate à memória local. As principais reuniões são organizadas pelas associações de moradores que disputam espaço por projetos.

A região do Complexo do São Carlos/Fallet/Fogueteiro/Querosene/Zinco é a mais desmobilizada, tendo algumas reuniões esporádicas com as associações de moradores, bem como cafés comunitários com as UPPs. Há relatos de abusos policiais e a força do tráfico inibe bastante a população que evita cruzar as fronteiras que ainda persistem. Um dos principais grupos organizados pelos gestores é o de Esporte e Cultura.

No Complexo do Alemão, há diversos grupos reunidos em torno de temáticas. No entanto, não há uma reunião geral, sendo que algumas associações de moradores realizam reuniões para discutir problemas relativos a serviços públicos e obras do PAC. Os principais grupos locais discutem meio ambiente, educação e saúde.

O Chapéu Mangueira/Babilônia possui muitas instituições atuantes dentro e fora das favelas. Com as obras do Morar Carioca, fóruns foram organizados para discutir direitos de moradia. A partir da Rio +20, muitos grupos de organizaram voltados principalmente para eco-moda. Um forte grupo de jovens se reúne semanalmente com as equipes de gestão em torno do projeto "Dá Teu Papo", que discute diversas questões locais, possuindo um grupo bastante heterogêneo de jovens.

O Cantagalo/Pavão-Pavãozinho não tem tradição associativa. O trabalho da equipe de gestão conseguiu construir uma rede de instituições que passaram a conversar. Grupos de trabalho com foco principalmente na questão ambiental (por conta do grave problema de coleta de lixo nas duas comunidades) e do empreendedorismo, trabalham a ideia de formar um polo de turismo com o apoio do SEBRAE.

Tabajaras/Cabritos têm suas principais reuniões

organizadas pela associação de moradores e pela UPP. A equipe de gestão organiza grupos de memória local e educação.

No Santa Marta, as principais reuniões são organizadas pela associação de moradores, sendo que a equipe de gestão formou uma Rede Intersetorial de serviços para evitar sobreposição de ações das diversas instituições que atuam na favela. Outras importantes reuniões discutem as remoções das obras do PAC, a reativação da rádio comunitária e o projeto de resgate da memória local.

A Rocinha tem uma grande reunião comunitária (Câmara Comunitária), que têm diversos grupos de trabalho. Há em paralelo as reuniões das associações de moradores e as reuniões do grupo de cultura. A equipe de gestão social tem organizado reuniões com as escolas locais e com grupos de catadores de lixo. A UPP Social tem tentado organizar uma Rede Intersetorial de Serviços, porém devido à grande quantidade de entidades na favela tem tornado a proposta de difícil consecução.

O Vidigal tem diversas reuniões comunitárias, organizadas pelas ONGs locais que disputam espaço. O principal fórum local é o Fórum Intersetorial do Vidigal (FIV), que, junto com a equipe de gestão e em parceria com a UFRJ, está promovendo a criação de um Plano de Desenvolvimento Sustentável. Há um grupo de cultura que está discutindo um projeto de memória local e outro de diversidade racial. A associação de moradores também organiza reuniões.

Na Cidade de Deus há diversos fóruns de discussão, sendo que os mais ativos são o grupo de comércio (que fundou o polo de comércio local), o grupo de esporte (que realizou diversos eventos esportivos, como os Jogos Abertos), o grupo de meio ambiente, o grupo de saúde, o grupo de educação e o grupo de cultura. Há também uma reunião comunitária mais ampla que ocorre com alguma periodicidade, envolvendo principalmente o grupo de educação e saúde.

O Batam tem cafés comunitários e reuniões associações de moradores. ONGs locais também organizam reuniões. Há também um grupo de cultura e juventude, bem como outro que discute transporte.

Vale ressaltar que há diversas ações e reuniões intercomunitárias organizadas pelas equipes de gestão social. As duas maiores reuniões desse tipo, realizadas com certa periodicidade, têm como foco

Gráfico 3

**Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias -2012 (Zona Norte/Centro)**

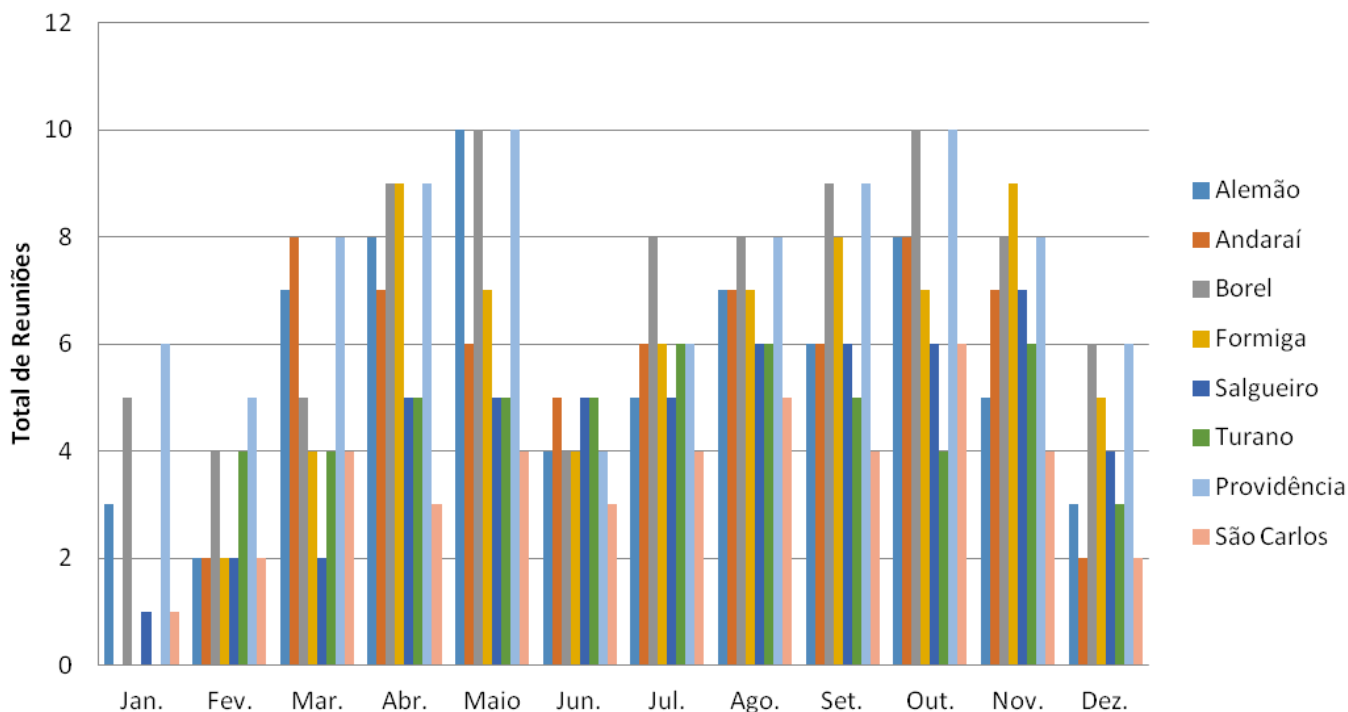


Gráfico 4

**Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias-2012 (Zona Sul/Oeste)**

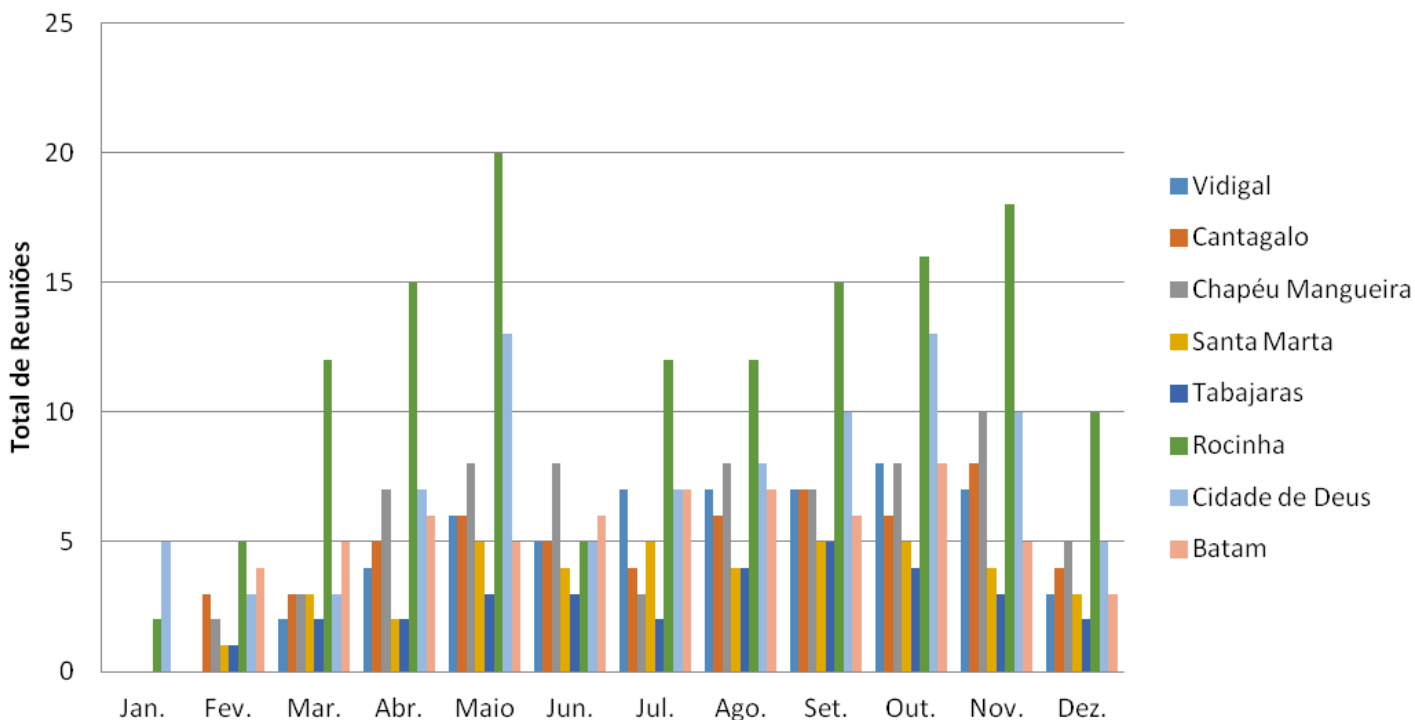


Gráfico 5

## Territórios da Paz: Reuniões Comunitárias – 2012



as propostas do Plano de Memórias (que envolve 10 territórios com equipes diferentes atuando) e a Troca de Saberes (reunião de diversos grupos que trabalham com questões socioambientais de 12 territórios distintos). Desta forma, as equipes de gestão organizam reuniões que ultrapassam o associativismo local, pondo diversos atores das mais distintas favelas em contato para discutir um projeto comum e trocar conhecimento.

Todavia, para avaliarmos se há um incremento no associativismo a partir da entrada em campo das equipes do programa Territórios da Paz, analisaremos o número de reuniões comunitárias ao longo de 2012, para observar se há alguma relação entre a sua ocorrência maior ou menor e a ação das equipes, tudo isso com base nos relatórios de campo das equipes de gestão.

Vemos a seguir três gráficos em que se contabiliza o número de reuniões ao longo dos meses do ano de 2012, por área da cidade e no total.

A leitura dos gráficos acima nos indica que poderia haver influência do programa de gestão Territórios da Paz na ocorrência das reuniões comunitárias, pois o período em que as equipes estiveram menos presentes nos territórios, por estarem organizando o evento Rio +20 nas seis comunidades escolhidas pelo governador (Alemão, Cidade de Deus, Chapéu Mangueira/Babilônia, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Vidigal e Rocinha), em junho de 2012, foi quando teriam ocorrido menos reuniões. A outra queda na curva de reuniões

se refere a um movimento sazonal comum nas favelas. São os períodos em que os moradores estariam mais desmobilizados, principalmente por conta das festas de fim de ano e do carnaval, período em que qualquer reunião fica comprometida por falta de quórum.

Portanto, os gráficos acima são baseados em relatos de campo de participação em reuniões comunitárias, indicando-nos uma relação, mesmo que tênue, entre o número de reuniões e a presença das equipes de gestão social.

No entanto, por falta de informações, não temos como saber o quórum dessas reuniões, de sorte a podermos apontar que a mobilização dos gestores poderia estar criando capital social nessas comunidades. Só o que obtemos com esses dados é a informação de que mais reuniões são feitas quando as equipes de gestão estão em campo. Sabemos que há mais reuniões, mas não temos como precisar a qualidade delas, apesar de termos participado de muitas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Diante do desafio de articulação de serviços, por conta de sua baixa governabilidade e disposição orçamentária, os programas de gestão social tiveram que se adaptar para dar conta das principais questões levantadas pelos moradores das favelas. Ao longo de 2012, os programas iniciaram sua reformulação, sendo que a UPP Social passou a se concentrar principalmente no levantamento de demandas, pesquisas territoriais e mapeamento de ruas, logradouros e serviços, objetivando reforçar a função de

centro de pesquisa de excelência do IPP.

Já o Programa Territórios da Paz focalizou nas ações de fortalecimento de redes e mobilização comunitária com a proposta de debater e construir soluções para projetos participativos com os moradores. A influência das equipes de gestão social na formação de capital social e no estímulo do associativismo local produziu frutos com relação à maior interação Estado-Sociedade Civil, afetando diversos projetos e programas sociais nos territórios pacificados e levando-nos a acreditar que uma equipe de gestão territorial poderia ser a chave para a maior interação e legitimação das políticas públicas com a população que as recebe.

Inclusive, propostas como a de orçamentos participativos poderiam ser amplamente potencializadas com a proposta de uma equipe de gestão territorial que cuide basicamente da formação de redes e fortalecimento de propostas locais, auxiliando moradores no diálogo com o Poder Público.

As experiências testadas nos territórios pacificados do Rio de Janeiro geraram os mais diversos dados, indicadores e fortaleceram o associativismo de sorte a formular uma proposta de política pública participativa.

## REFERÊNCIAS

- CANO, Ignácio. (coord.). 2012. Os Novos Donos do Morro. Pesquisa LAV.
- CESec. 2011. Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais. Relatório de Pesquisa.
- CRUZ, Wilson J. A.. 2010. Os “entraves” para o surgimento da eficácia coletiva: um estudo de casos em um Aglomerado de Belo Horizonte. Tese de Doutorado defendida junto ap PPGCH da UFMG. Belo Horizonte, p. 171-172.
- HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Sílvia. UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acessado em: 10/12/2011.
- MISSE, D.G. Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel\\_ganem\\_misse.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf). Acessado em 22/08/2010.
- \_\_\_\_\_. Policiamento Comunitário No Rio De Janeiro: GPAE E UPP – Continuidade Descontinuada? – apresentado no XIX Congresso Nacional do Conpedi. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/userfiles/LISTA%20DE%20TRABALHOS%20APROVADOS%20PROGRAMA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acessado em: 30/12/2010.
- MISSE, Michel. 1999. Malandros, Marginais e Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2011. Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. In KANT DE LIMA, Roberto e MISSE, Michel. (coord.) Coleção Conflitos, Direitos e Culturas. Lumen Juris.
- RODRIGUES, A, SIQUEIRA, R. e LISSOVSKY, M. (orgs.). 2012. Unidades de Polícia Pacificadora. Comunicações ISER, n. 62. Ano 31.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. 1967. A política na favela. Cadernos Brasileiros, v. 9, n. 3.
- ROCHA, Lia de Mattos. 2008. Uma Favela Sem Tráfico? Os limites da ação e da opressão do tráfico, In Vida Sob Cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro., org. Luiz Antonio Machado da Silva, Nova Frontera.
- SAMPSON, R. J.;STEPHEN, S. R.;EARLS, F. 1997. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of Collective Efficacy. Science, v. 277, p. 918-924.
- SILVA, Marcella Carvalho de Araújo. 2013. A Transformação da Política na Favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGSA/UFRJ.
- SILVA, Sabrina Souza. 2006. Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói), dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre.

## Daniel Ganem Misse

Bacharel em Direito (UFRJ) e Ciências Sociais (UFF). Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Coordenador Técnico do Programa de Inclusão Sociais e de Oportunidade para Jovens do Rio de Janeiro (BID/SEASDH).