

1 Introdução

1.1. Contextualização

Ao longo das últimas décadas, o Brasil conquistou seus direitos com a elaboração de sua Constituição Nacional, na qual representantes do povo brasileiro insinuaram um Estado Democrático, a fim de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (Constituição Brasileira, 1988, p.1). No texto, os representantes do poder executivo e do judiciário são responsáveis por garantir através de políticas públicas e seus órgãos que esses direitos sejam respeitados.

Contudo, a conquista desses direitos não alcança a todos brasileiros igualmente: “Segundo estimativas do IPEA e do PNUD, oitenta anos de desenvolvimento humano separam a Gávea da Rocinha” (Urani, 2008, p.16), por exemplo. Para Urani, as políticas públicas desenvolvidas para favelas como a Rocinha e o Borel, favela carioca objeto deste estudo, até os anos 80 foram marcadas pelo “*laissez-fairismo* de esquerda e um remocionismo de direita” (Urani, 2008, p.98) e apenas em 1994, com o lançamento do programa de urbanização de favelas do governo do prefeito César Maia, chamado Favela-Bairro, houve um reconhecimento explícito de que a ausência do público era a principal diferença entre as favelas e as demais áreas da cidade.

Essas diferenças de acesso aos direitos, configuravam a separação da cidade do Rio de Janeiro, descritas por Zuenir Ventura em seu livro “Cidade Partida”. Em função das décadas de abandono público, diversas áreas da cidade do Rio de Janeiro pareciam ter “deixado de integrar a unidade municipal” e ficaram sobre o jugo de traficantes de drogas e armas, que impuseram sua presença pela força com pouca oposição do Estado, que deveria salvaguardar os direitos à segurança da população que ali residia. Essas áreas carentes, muitas delas favelas, foram

dominadas por grupos que estabeleceram um poder paralelo, no caso descrito por Ventura a facção criminosa denominada Comando Vermelho, que também dominava o Morro do Borel, além de Vigário Geral. Infelizmente esta situação ainda permanece em muitas favelas cariocas até os dias de hoje.

Conforme observamos em entrevistas feitas com moradores das comunidades do Complexo do Borel, este poder paralelo dificultava que serviços básicos oferecidos pelo poder público em suas três esferas como limpeza, saneamento, infra-estrutura, educação e saúde funcionassem com a mesma qualidade nas comunidades ocupadas. A falta de segurança e as balas perdidas, muitas vezes fecharam as escolas e fizeram com que médicos faltassem aos postos de saúde cada vez mais abandonados. Enfim, a falta de oportunidade indicava para os jovens das comunidades a adesão ao tráfico como único caminho para sustento de suas famílias. A violência era imposta pelo crime organizado, em paralelo a uma tática assistencialista que oferecia aos moradores das comunidades benefícios que privavam o poder público e a iniciativa privada de oferecer da forma legal.

Em 1994, quando Ventura revelou abertamente as fronteiras existentes na cidade do Rio de Janeiro e suas razões de existência também apontou que a sociedade já começava a se articular e buscar a integração com objetivo de superar estas fronteiras e encontrando formas de participar mais ativamente. Ventura descreve o início das articulações que formaram o movimento Viva Rio, que pretendia influenciar a sociedade e o poder público em relação à questão do direito à segurança e como consequência atuaria sobre outras questões sociais que são a origem do problema.

Na década de 90, inicia-se um novo momento no Brasil em que os cidadãos comuns chamam para si a responsabilidade e trabalham diretamente ligados com aqueles a quem delegaram o poder. Como consequência, o poder público, por sua vez, começa a elaborar políticas públicas que contam com a participação do povo nos processos de identificação, análise, gestão e solução de problemas sociais.

Algumas ferramentas já estão sendo utilizadas em diversas partes do país: Fóruns Sociais, Conselhos Comunitários Consultivos, Mapeamentos Temáticos, Audiências Públicas, Agendas Coletivas, entre outras iniciativas. ONGs e Associações são cada vez mais ativas. São exemplos disso, a expansão da utilização da técnica da Agenda 21 e a criação do programa UPP Social, que será melhor descrito ao longo desta pesquisa.

Com essas iniciativas espera-se que a participação e articulação dos diversos atores sociais da comunidade ajudem a consolidar políticas públicas que atendam melhor aos problemas específicos de cada localidade. A fim de compreender se essa inferência é verdadeira, o estudo utilizou os princípios da pesquisa-ação: a Rede Social do Complexo do Borel.

Em 2008, sob a gestão do Governador Sérgio Cabral, foi desenvolvida uma nova política pública de segurança que visava retomar as áreas dominadas pelo crime e integrá-las ao Estado de direitos e deveres. O meio adotado, pelo então Secretário Estadual de Segurança Pública, Mariano Beltrame, foi estabelecer nessas áreas a polícia comunitária, chamada no Estado do Rio de Janeiro de UPP – Unidade de Polícia Pacificadora.

Com a retomada da segurança em 18 dessas áreas conflagradas, é momento de integrá-las à cidade e para isso, foi desenvolvido o programa UPP Social – criado em agosto de 2010, pelo então Secretário Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, Ricardo Henriques. O projeto UPP Social tem como missão coordenar ações sociais e de infraestrutura nas comunidades beneficiadas com a instalação de UPP – Unidade de Polícia Pacificadora. O projeto partiu do entendimento de que para conquistar a paz nas comunidades carentes, antes dominadas pelo tráfico de armas e drogas, não basta a entrada da polícia. É necessário que todos os benefícios que o Estado pode prover cheguem a esta população. “Depois de anos de violência nessas comunidades, o desafio do Rio de Janeiro agora é promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade” (disponível em <http://www.uppsocial.com.br/o-projeto>)

Enfim, o Estado parece reconhecer que a participação da população local é fundamental para que haja mudanças profundas e duradouras nas comunidades pacificadas. A população é convidada para elaborar junto ao poder público planos com metas de curto, médio e longo prazo, que atendam aos interesses de toda comunidade. Desta forma, os moradores dessas comunidades passam da imposição do poder paralelo à possibilidade de gestão participativa junto ao poder público.

Preparando-se para esse momento, os atores sociais de diversas ONGs, Associações e Fundações da comunidade do Borel, localizada na Tijuca, zona norte da cidade do Rio de Janeiro, se organizaram em forma de rede para poder expressar de forma única e contundente os anseios da comunidade e ter uma voz ativa nos Fóruns organizados pelo programa UPP Social.

De forma organizada, no dia 28 de outubro de 2010, a então nominada Rede de Entidades do Borel se apresentou às autoridades presentes no 1º Fórum UPP Social do Borel e elencou uma série de propostas temáticas que deveriam fazer parte da agenda conjunta do poder público com aquela comunidade:

“A rede surgiu da necessidade de conversar como “gente grande” e não apenas como beneficiários do Estado, conversar como cidadãos e sujeitos de direitos, conversar horizontalmente com o poder público... Não queremos ações verticais, queremos sentar na mesa e conversar de igual para igual. Queremos construir junto e fazer parte desse processo de mudança.”

(Monica Francisco, participante da Rede em discurso, transcrito do Relatório do 1º Fórum UPP Social do Borel)

Este conjunto de propostas que deveriam fazer parte do diálogo entre comunidade e as autoridades públicas abordavam as seguintes temáticas: Educação e Qualificação; Reforma nas Creches Existentes; Trabalho e Renda; Cultura/Entretenimento/Esportes; Saneamento; Casa Popular; Direitos do Cidadão e Saúde e Serviços Essenciais.

Neste estudo será realizado um recorte para observar as ações relacionadas a uma proposta específica do tema Serviços Essenciais, entendida como:

“Organização e manutenção da coleta de lixo na comunidade. Observando os seguintes serviços: coleta diária, capinagem, limpeza de vala e ralo, varrição das ruas, implantação de um programa de coleta seletiva visando a reciclagem, como também um programa de educação ambiental, como objetivo de alcançar

escolas, creches, instituições e a própria comunidade” (Rede Social do Complexo do Borel, 2011)

O caráter essencial do serviço de limpeza e a urgência de mudança de comportamento da comunidade e do poder público em relação ao descarte dos resíduos no território estudado foi relevante para essa escolha.

O objetivo deste recorte é acompanhar a transformação de uma proposta em uma ação articulada pelos membros da Rede em sua comunidade e relatar as dificuldades e facilidades da construção de relacionamentos com as autoridades públicas.

1.2.

A questão de pesquisa

A estrutura em rede facilita a organização da ação humana com objetivo transformador e vem se mostrando como uma ferramenta interessante quando utilizada como uma “resposta coletiva” dos atores sociais que a integram (Martinho, 2004, p. 15.). A disparidade econômica e a ausência de políticas públicas que assolam a maioria das comunidades do Rio de Janeiro são o principal fator motivador para que moradores desses locais se associem em forma de rede visando um fortalecimento interno (Alvear, 2008, p. 32).

Segundo Borges, Falcão, Osias et al (2007), atualmente, já se reconhece a força de alguns atores conhecidos como agentes de transformação. Utilizando-se apenas de seu conhecimento cotidiano, os chamados agentes de transformação são capazes de revelar diagnósticos precisos acerca dos reais problemas das comunidades, apontando suas especificidades e criando soluções alternativas para os mesmos. Contudo, sozinhos, esses agentes não têm poder suficiente para que se opere um desenvolvimento completo e efetivo, embasado em uma reflexão modificadora e permanente para as comunidades onde atuam.

Considerando os projetos sociais implantados com a gestão participativa por atores da própria comunidade os autores afirmam que:

“Uma vez elaborados pela e para a comunidade, levando-se em conta as necessidades e demandas específicas daquele contexto, identificadas por quem com elas convive, tornam-se instrumentos importantes para as pessoas que normalmente são beneficiadas pelas políticas públicas e buscam transformar as condições de seu entorno.”

(Borges, Falcão, Osias et al, 2007, p3).

A formação de redes tem sido objeto de estudo de várias áreas do conhecimento, podendo ser analisada sob diversas perspectivas e com forte caráter interdisciplinar. Neste estudo, será considerado o caráter organizacional, focando na estrutura das articulações formadas pela rede da comunidade do Borel, com objetivo de facilitar a troca de informações, o desenvolvimento local e a produção de ações articuladas com o poder público e outros atores sociais. Enfim, esta dissertação busca responder a seguinte questão:

Como a articulação na estrutura de rede pode facilitar o papel dos atores sociais para transformar as propostas da comunidade do Borel em ações concretas e integradas dentro de um projeto público com gestão participativa ?

1.3.

Objetivos da dissertação

Os objetivos deste estudo foi levantar as potencialidades da organização em rede e desenvolver, em conjunto com os participantes da rede do Borel e o poder público, uma solução para os problemas identificados durante a pesquisa, encaminhando uma ação conjunta.

Durante a pesquisa, buscamos compreender:

1. Quais são as organizações sociais de base comunitária atuantes no Borel;
2. Como outras experiências podem servir de base para a rede do Borel;
3. Quais canais são utilizados pela rede para reunir as organizações;
4. Como a rede pode interferir em políticas públicas para o local;
5. Quais fatores dificultam o desenvolvimento local e maior integração entre os membros da rede.

Nesta pesquisa, foi utilizada a metodologia da pesquisa-ação com os atores sociais que integram a rede comunitária do Borel. A metodologia escolhida contemplou uma série de métodos e técnicas de pesquisa, ensino, avaliação, planejamento e gestão com a participação dos agentes transformadores, bem como, agentes transformados que integram a comunidade estudada. O objetivo do uso desta metodologia foi identificar as dificuldades e facilidades para construção e sucesso desta rede e elaborar, de maneira participativa, formas de aprimorar o trabalho já realizado.

1.4. Delimitação do estudo

O estudo se restringiu às organizações não governamentais, sem fins lucrativos, já participantes da estrutura da Rede de Entidades Locais do Borel, podendo ser formalmente institucionalizadas ou apenas reconhecidas pelos moradores pelas iniciativas de âmbito social na comunidade.

Ressalta-se que as instituições tiveram, ao menos, um representante integrando os encontros e entrevistas conduzidos para a pesquisa, o que fortalece a concretização do método participativo de investigação qualitativa.

O escopo desta pesquisa fica delimitado às ações desenvolvidas quanto à proposta de discussão do tema Serviços Essenciais, que aborda a educação ambiental e o descarte de resíduos na comunidade, foco da ação empreendida ao longo deste estudo. Isto possibilita que outros pesquisadores observem o desenvolvimento de ações integradas com foco nas outras temáticas propostas pela rede: Educação e Qualificação; Reforma nas Creches Existentes; Trabalho e Renda; Cultura/ Entretenimento/ Esportes; Saneamento; Casa Popular; Direitos do Cidadão e Saúde.

A delimitação temporal deste trabalho fica restrita ao prazo para a apresentação da dissertação à banca, não contemplando necessariamente toda a fase de implantação das propostas formuladas durante a pesquisa. Desta forma, fica também aberto o caminho para que seja realizado um estudo de caso posterior com o objetivo de avaliar se as propostas formuladas neste trabalho foram realmente eficazes.

1.5. Relevância do estudo

A troca entre a academia e os atores sociais proporciona a possibilidade de revisitação da teoria, assim como a estruturação e capacitação da rede participante. A intenção é que a rede seja instrumentalizada para desempenhar um papel relevante e de liderança no diagnóstico dos problemas da comunidade, incluindo o desenvolvimento de propostas/soluções e sua aplicação.

O estudo se torna relevante por possibilitar a constatação da real legitimidade das organizações sociais atuantes no território do Borel. Considerando que, apenas com força representativa, tais redes vêm, gradativamente, sendo ouvidas pelo poder público, será possível avaliar se as cobranças de políticas de ação que considerem as peculiaridades e problemas específicos da comunidade estão sendo adotadas pelo poder público.

Sabe-se que o trabalho realizado por essas organizações sociais é muito importante no sentido de amenizar lacunas de apoio público. Contudo, segundo Alvear (2007), também é notório que apenas os agentes transformadores não são capazes de promover mudanças estruturais na vida dos moradores sem a presença forte do Estado. Assim, é importante investigar até que ponto os mesmos são capazes de atuar sem suporte e diálogo com o poder público sugerindo, a partir de então, um maior intercâmbio entre esses atores.

Fortalecer as organizações em forma de rede pode significar dar voz à comunidade, permitindo que seu conhecimento sobre a cultura local seja considerado relevante pelos órgãos públicos. Assim buscamos possibilitar a aplicação de uma política pública de coleta de resíduos atenta à escuta forte desses agentes e que objetiva solucionar os problemas sociais da localidade estudada, buscando uma maior efetividade em seu resultado final.

Para além da preocupação acadêmica, o estudo ressalta a importância de repensar a cultura do lixo nas comunidades, que podem mudar a concepção do mero descarte à produção de valor a partir dos resíduos coletados, além de deixar um legado para a comunidade estudada, proporcionando conhecimento e mudanças práticas sobre o meio ambiente.

1.6. Estrutura da dissertação

No segundo capítulo é apresentada uma revisão sobre a teoria de redes com um panorama sobre as organizações em rede no Brasil, no qual será abordado o porquê se opta pela estrutura em rede, qual seu papel e objetivos, os tipos de rede e quais os benefícios esperados com a adoção dessa organização.

Também faz parte do referencial teórico, a revisão da literatura sobre a teoria organizacional, com foco para as possibilidades de Gestão Participativa, além de observar as experiências participativas e de interação entre poder público e comunidades.

A última parte do segundo capítulo se dedica à compreensão do sistema de administração de coleta de resíduos, um dos grandes desafios enfrentados pela comunidade do Borel, foco da ação deste estudo. As alternativas para o descarte de resíduos sólidos em comunidades carentes, as dificuldades de mudar a cultura do lixo serão abordados neste capítulo.

O terceiro capítulo deste trabalho apresenta detalhadamente a metodologia adotada: a pesquisa-ação, seu conceito, características fundamentais e fases de processo de implementação serão descritos neste capítulo.

O quarto capítulo apresenta o desenvolvimento da pesquisa-ação e do plano de ação participativo, análise das etapas percorridas e os resultados obtidos. Além da análise sobre as organizações que compoem a rede, seus relacionamentos e ambiente onde se dá a interação.

As conclusões propocionadas pela experiência e sugestões de estudos para o futuro são explanadas no último capítulo desta dissertação.