



## **Uma Nova Forma de Coordenar Políticas Sociais: o caso da favela da Mangueira**

**Maria Alice Nunes Costa\***

### **INTRODUÇÃO**

Este trabalho tem como objetivo apresentar a análise realizada sobre o programa de política social implantado na favela da Mangueira, Rio de Janeiro, nas últimas duas décadas. Com base nos conceitos de “capital social” e “governança” estudamos o Programa Social da Mangueira como um caso de gestão descentralizada de política social, realizado por meio de redes sociais estabelecidas entre a comunidade, o poder público e algumas empresas que vêm financiando inúmeros projetos culturais na favela da Mangueira. Da sinergia entre essas três forças vimos surgir, nesse contexto, um programa de desenvolvimento local e de enfrentamento da exclusão social, promovido

---

\* A autora é cientista política, doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro / Brasil e realiza Estágio de Doutorado na Universidade de Coimbra, no Centro de Estudos Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Boaventura de Sousa Santos e com o financiamento do Ministério da Educação/CAPES/Brasil. Contato com a autora: alicecosta.rj@uol.com.br.

pela Escola de Samba Estação Primeira da Mangueira e que nos parece novo na realidade carioca.

Ao longo dos quatorze anos de atuação social, o Programa passou a ter o número de 30 projetos sociais voltados aos moradores da favela e de comunidades adjacentes. Atualmente, ele envolve um grande número de empresas privadas que atuam em projetos de saúde, educação, cultura, lazer, esporte e formação profissional. Além disso, constrói parcerias com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, os governos estadual e federal e associações comunitárias.

## **II. RESPONSABILIDADES E NOVAS FORMAS DE CULTURA POLÍTICA**

Diante da enormidade dos problemas sociais e do recuo do Estado em relação à questão social, os cidadãos e a sociedade são conclamados a compartilhar responsabilidades na resolução desses problemas. O desafio atual está em encontrar um consenso sobre o quê, quem e como se responder aos anseios da sociedade em relação ao seu bem-estar, como coletividade. A questão é: que devemos fazer coletivamente – e não individualmente – para que as ações sociais resultem do envolvimento tanto da motivação individual para uma ética solidária constitutiva da coesão social, quanto da garantia da “responsividade” do Estado face aos cidadãos.

A idéia da cooperação de responsabilidades entre os setores público e privado, na realização de obras e prestação de serviços, esteve marcada por uma distinção clássica, segundo a qual o público identifica-se com o Estado e o privado com o mercado.

A concepção da ocupação do espaço público como o uso de todos e para todos remete-nos ao processo histórico da conquista dos direitos civis, políticos e sociais. No Brasil, os direitos sociais foram regulamentados por governos ditatoriais, no mesmo momento em que os direitos políticos eram suprimidos, o Legislativo era fechado ou funcionava à mercê do Poder Executivo. Como consequência, tivemos uma supervalorização do Poder Executivo, que apontava para a onipotência do Estado frente aos interesses do público em geral (CARVALHO, 1995). Esse processo de desenvolvimento da cidadania disseminou uma cultura política estatizante, que vinculava a resolução dos problemas coletivos ao poder do Estado. Nesse sentido, tudo o que era público era estatal.

Recentemente, a distinção entre o público e o privado vem sofrendo um processo de transformação. Esse processo ocorre paralelamente ao processo de construção da democracia na América Latina.

A redemocratização do Brasil e a capacidade organizativa da sociedade propiciaram um avanço nos direitos da cidadania. Aliás, o termo “cidadania” começou a ser empregado por vários setores da sociedade: agentes políticos, militantes partidários, partidos políticos, instituições religiosas, organizações não-governamentais (ONGs) e inúmeros movimentos sociais, que passaram a lutar por interesses públicos e por novas formas de organização e participação política.

Junto com as novas formas de ação coletiva vem a nova ocupação do espaço público por um conjunto diversificado de atores e associações. A iniciativa privada saiu em busca de mercados alternativos para utilização de sua capacitação empresarial, financeira e administrativa na execução dos serviços públicos, até então de competência do Estado. Acrescentou-se a tal cenário de cooperação entre o público e o privado, principalmente nas áreas metropolitanas, o desafio de fazer-se um novo desenho institucional que capte os anseios dessa nova sociedade civil. O cenário político-econômico forçará uma revisão das relações entre o Estado e a sociedade, criando um novo espaço, em que se manifestam os interesses dos cidadãos. Nesse espaço eles passam a desempenhar funções que antes eram da competência exclusiva do Estado, como a gestão da política social.

A seguir apresentaremos a busca de novas responsabilidades dos movimentos sociais, do poder público e das empresas, que passam a operar por meio de redes sob a forma de parcerias.

### ***II.1. Os movimentos sociais***

As crises econômicas aliadas à globalização propiciaram um redesenho da luta pelos direitos humanos e sociais. Pessoas e grupos juntaram-se em busca de objetivos em comum. Surgiram as ONGs como canais não-oficiais dando apoio internacional a microprojetos sociais dirigidos para o nível local. Muitas vezes o trabalho de uma ONG não se limita a uma definição territorial e nem mesmo funcional. A orientação prioritária das ONGs tem sido a de mobilizar pessoas e ideais com interesses localizados, mas potencialmente universalizáveis, para executar ações sociais sem fins lucrativos de caráter voluntário. Da mesma forma, estão surgindo associações e

fundações mobilizando cidadãos, empresas e governos para a captação de recursos visando a ações sociais. Essas novas organizações afirmam a capacidade de agir da sociedade civil, ocupando espaços nas políticas sociais antes reservados exclusivamente ao Estado (FERNANDES, 1995).

O poder antes localizado no Estado agora dá lugar à noção de poder difuso, que se estende por uma rede de relações e campos setoriais, como grupos de mulheres, jovens, aposentados, grupos étnicos, ambientalistas etc. As atividades das novas organizações, que antes ficavam distantes do poder decisório e central do Estado, passam a ser feitas por meio de parcerias, com o objetivo de garantir melhores condições de vida e bem-estar para o conjunto da sociedade, estabelecendo, assim, uma nova compreensão dos limites do Estado e da sociedade.

Essas iniciativas da sociedade civil indicam o surgimento de uma nova cultura política, uma vez que as práticas sociais são orientadas por um novo nível de condutas, normas e valores em relação ao interesse público (AVRITZER, 1995).

Porém, nem todos os movimentos da sociedade civil têm impactos positivos para a sociedade. Muitos deles têm relação negativa com o restante da sociedade e tendem a resistir a inovações que produzam o bem-estar. Muitos desses movimentos mostram-se altamente não-cívicos, como o preconceito racial da Ku-Klux-Klan, os de caráter paramilitar, as famílias da Máfia, as redes de prostituição, turmas de jovens (PORTES & LANDOLF, 1996; REILLY, 1999, p. 425) e até mesmo o tráfico organizado de drogas.

Além disso, muitos movimentos da sociedade civil possuem um caráter conservador, produzido por atores sociais que partem de sua identidade cultural para discriminar os demais. São movimentos segregacionistas, que Castells (1999) define como a “exclusão dos que excluem pelos excluídos”, ou seja, são movimentos que constroem uma identidade defensiva que reverte o julgamento de valores, ao mesmo tempo em que reforçam os limites de resistência (fundamentalistas religiosos, nacionalistas exaltados, movimentos contrários ao homossexualismo etc.).

A despeito do associativismo negativo, constata-se o aumento do número e do ritmo de associações que atuam em torno de temas como os direitos humanos, os direitos da mulher, a ecologia, a paz mundial etc., que constituem um avanço significativo da participação da cidadania no processo de democratização (AVRITZER, 1997).

Ainda que tenha havido uma renovação na dimensão organizativa da sociedade, reconhece-se também que em muitos casos, em especial no Brasil, não ocorreu o rompimento de uma herança histórica caracterizada pelo reduzido número de associações (*idem*). Ainda é necessário um tempo de aprendizado para que essas formas de associativismo sejam capazes de ampliar a utilização dos direitos civis e, por sua vez, fortalecer seus direitos políticos, modificando, assim, a sua cultura política participativa (CARVALHO, 1995).

No momento, muitas dessas organizações aprendem a lidar com a luta pelos direitos sociais. Buscam modelos mais eficientes de políticas sociais para ampliar seu raio de ação e legitimidade frente à sociedade, com o objetivo de intervir no alívio da pobreza, na garantia dos direitos humanos fundamentais e na eliminação das desigualdades sociais.

## ***II.2. A governança como nova forma de gestão estatal***

A discussão contemporânea sobre o novo Estado tem sido direcionada para os requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais que tornem o Estado eficaz e eficiente, para ser capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam.

Constata-se que a crise fiscal do Estado acabou influenciando a credibilidade pública do Estado, enfraquecendo a percepção de sua finalidade e legitimidade diante da ineficiente administração dos problemas. A crise foi captada, interpretada e direcionada contra o Estado, gerando um abalo na confiança em relação à sua operacionalidade. As idéias neoliberais passaram a ter força na medida em que houve a ruptura de um pacto de solidariedade, que fundamentava o Estado-providência e funcionava como uma espécie de sociedade securitária para organizar a segurança de todos e compensar as disparidades de *status* social (ROSANVALLON, 1998).

A crítica ao papel do Estado, corrente nos anos 1970 e 1980, passam a ser reconceitualizadas nos anos 1990. Ao mesmo tempo em que houve a aplicação de políticas de ajuste, diminuindo o papel do Estado como ator responsável pelo bem-estar social, não houve medidas para a eliminação da pobreza e a minimização das desigualdades sociais, que se acentuaram.

No debate dos anos 1990 acerca da redefinição das funções do Estado, surgiu a concepção de “governança” (*governance*). O termo pretende ampliar o conceito

estritamente econômico de “gestão pública”, para alcançar uma visão mais abrangente que envolva, interdisciplinarmente, as dimensões econômica, política e social, no sentido de aumentar a capacidade do governo.

O novo modelo de atuação do Estado pressupõe, sinteticamente, que não se substitua a sociedade civil nem o mercado, mas que o Estado atue em conjunto com ambos, como um elemento de apoio, entendido assim como um Estado fomentador de iniciativas de ações sociais (DINIZ, 1995).

A governança consiste no estabelecimento de um sistema de normas inseridas em um redesenho estratégico que envolve a participação de variados atores sociais (ONGs, associações, mercado) que compartilham da capacidade governativa do Estado, na identificação dos problemas da sociedade e na formulação de políticas públicas e na sua implementação (DINIZ, 1997).

O termo “governança” foi introduzido no debate público internacional pelo Banco Mundial, que deu ao conceito um caráter prescritivo. Outras agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, passaram a legitimar suas orientações por esse conceito<sup>1</sup>. A noção de boa governança (*good governance*), do Banco Mundial, vem intrinsecamente associada à capacidade governativa e passou a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentável, que incorpora ao crescimento econômico a equidade social e os direitos humanos (WORLD BANK, 1992, p. 1).

Reconhecer o debate sobre governança significa relacionar o bom desempenho governamental à participação cívica dos grupos sociais que controlam o processo ou partes do processo de que resultam ações de seu interesse, cabendo então ao próprio Estado fortalecer a sociedade e dar curso às suas aspirações.

O modelo de descentralização das políticas sociais aparece como estratégia inovadora para revigorar o Estado e minimizar a crise de gestão quanto à ineficiência das políticas públicas, valorizando poderes locais e promovendo a participação dos cidadãos na gestão pública. Assim, os elementos da agenda de reforma assumem novos significados. O processo de descentralização confunde-se com o processo de redemocratização, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência social.

---

<sup>1</sup> Para o Banco Mundial, a definição de *governance* consiste “na maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1-3).

Outra questão ligada à descentralização é o que Norbert Lechner chamou de “coordenação social por meio de redes” (LECHNER, 1997, p. 12). O autor vê essa possibilidade como uma alternativa fundamental para os países em desenvolvimento formularem políticas sociais inclusivas. Essa questão leva-nos a um novo conceito, crucial para a compreensão de gestão pública descentralizada: o conceito de “redes” (*networks*).

O trabalho em redes, além de possibilitar a adequação dos planos de desenvolvimento – do Estado e de agências de fomento e financiamento –, beneficia as empresas, que podem reduzir os custos das transações por meio de laços cooperativos e de confiança entre agências públicas e privadas (SKIDMORE, 2001).

Assim, entende-se pela expressão “rede” um arranjo organizacional composto por vários indivíduos ou instituições vinculados a um projeto específico. A coordenação dos interesses individuais e coletivos, em rede, requer contínuas negociações que não se limitam a uma troca de benefícios entre os participantes. Portanto, o desafio está em coordenar as diversas percepções em relação aos fins e aos meios das ações dentro da rede.

É nesse contexto de reconstrução das relações entre Estado e sociedade, em que surgem as redes de parcerias para a gestão de políticas sociais, que este artigo focaliza sua atenção.

### ***II.3. Responsabilidade social empresarial***

Sob pressões advindas do sistema internacional, que redefiniu a agenda governamental nos anos 1980 e 1990, o empresariado brasileiro vem tendo que se adaptar ao seu novo papel político e social, definido a partir da reestruturação industrial. Novos canais de participação criam-se à margem da estrutura corporativa oficial.

Por exemplo: o PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresarias) – fundado em 1987 e que no ano 2000 contava com 480 empresários de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Campinas, Ribeirão Preto, Vitória e Presidente Prudente – surgiu no patamar dessa reordenação ideológica empresarial. O PNBE apresenta uma forte inclinação para a ação social e uma nova postura frente ao sistema político e tem combatido a oligarquização e o imobilismo que marcaram a cultura empresarial das décadas anteriores (GOMES & GUIMARÃES, 1999).

O maior divulgador das questões ligadas à responsabilidade social no Brasil é o Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial, uma organização sem fins lucrativos fundada em 1998. O Instituto Ethos tem os mesmos propósitos da similar americana BSR (*Business for Social Responsibility*), que conduz projetos e programas em nível global, buscando incentivar empresas a alcançar sucesso em seus negócios implementando práticas que respeitem pessoas, comunidades e o meio ambiente.

Submetidas à concorrência internacional, as empresas passaram a buscar soluções para melhorar seu desempenho e sua competitividade. O aumento da competição internacional impôs novos padrões de desempenho produtivo, tecnológico e mercadológico às empresas. Foi necessária uma adaptação às novas necessidades, como uma produção mais flexível; trabalhadores mais qualificados ou multiespecialistas; integração entre trabalhadores e máquinas, além de tecnologias avançadas.

Por sua vez, o processo de consolidação democrática, proteção e defesa do consumidor, bem como a defesa do meio ambiente, tornaram o consumidor e o público em geral muito mais exigentes com a qualidade dos produtos e serviços que lhes são oferecidos.

A qualidade do produto e a qualidade gerencial são hoje fatores competitivos essenciais para conseguir-se atrair clientes, produzir mais e reduzir os custos. Da mesma forma, a competitividade do mercado tem exigido uma alteração na mentalidade do empresariado, com uma ênfase maior na perspectiva que focaliza o fator humano e social como chave para o sucesso.

Contudo, nem todas as empresas estão mudando. Aquelas que mudam, em especial as grandes empresas, têm apontado para o fato de que a resistência à mudança é resultado da acomodação gerencial, da falta de perspectivas na mudança ou da insegurança provocada pela ausência de treinamento e educação voltados às novas práticas.

Algumas empresas têm adotado códigos de ética que abrangem condutas de empregados, relações com a comunidade e o ambiente, fornecedores e prestadores de serviços, atividade política e tecnologia. Essas empresas passaram a ter duas metas dentro de suas estruturas éticas: obter vantagem competitiva e alcançar legitimidade empresarial. A legitimidade empresarial provém de metas, propósitos e métodos



consistentes com os da sociedade. Assim, as organizações devem ser sensíveis às expectativas e aos valores da sociedade.

Recentemente se vem falando de “responsabilidade social empresarial”, que pode ser definida como uma gestão administrativa direcionada para a implantação de ações sociais que beneficiem o público interno da empresa (funcionários e dependentes, fornecedores e parceiros dos negócios) e externo (a comunidade).

Como explicam Cheibub e Locke (2000, p. 2), não faz sentido denominar de responsabilidade social empresarial o cumprimento da lei: “Da mesma forma, não podemos chamar de responsabilidade social as ações, programas, benefícios etc. que foram adotados pelas empresas como resultado de negociação trabalhista (acordo, convenção etc.). Nesse caso, estamos diante de uma questão de poder, barganha política, e não de responsabilidade social”.

A responsabilidade social, então, passa a ser do interesse de algumas empresas, na medida em que, além de terem seu poder fortalecido como promotoras de bem-estar social, contribuirão para redimensionar as relações entre o Estado e a sociedade civil.

É exatamente esse o tipo de sociedade que mais atende às necessidades das empresas na economia contemporânea, isto é, aquela que permite os fluxos de informações serem ágeis, diversificados e desenvolvidos para facilitar o consenso, as negociações e minimizar os custos das transações comerciais (CHEIBUB & LOCKE, 2000; SKIDMORE, 2001).

Enfim, valores culturais novos estão surgindo no mundo corporativo brasileiro e são direcionados para a elaboração de estratégias que focalizem a excelência dos produtos e serviços, índices cada vez maiores de produtividade e a superação da concorrência. Além disso, o empresariado está aderindo à idéia da cooperação com o poder público para buscar benefícios mútuos e oferecer algo mais à sociedade, além de produtos e serviços: respeito e credibilidade.

### **III. A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E CAPITAL SOCIAL**

Comumente os economistas e as agências multilaterais reconhecem três formas de capital, ou seja, três formas de ativos que produzem riqueza e desenvolvimento: a) o capital físico natural, constituído pelos recursos naturais de um país; b) o capital

construído pelo homem, que inclui a infra-estrutura, o capital financeiro, comercial etc.;

c) nos anos 1970-1980 incluiu-se o capital humano, referindo-se às habilidades, conhecimentos e criatividade com que os indivíduos contribuem para a vida econômica (KLIKSBERG, 1999).

Mais recentemente surgiu a sensibilidade quanto ao potencial de produção de riqueza e desenvolvimento, que flui das várias formas de associação coletiva: o capital social. Esse capital refere-se aos laços de confiança, de compromisso, de vínculos de reciprocidade, cooperação e solidariedade, capazes de estimular normas, contatos sociais e iniciativas de pessoas para aumentar o desenvolvimento humano e econômico.

O capital social tem sido identificado como um componente integral do desenvolvimento econômico e social, que molda a quantidade e a qualidade das interações sociais de uma sociedade. Reconhecendo o potencial desse conceito, o Banco Mundial vem-no usando para investigar e analisar como e de que forma o capital social habilita os pobres a participarem ativamente e a beneficiarem-se do processo de desenvolvimento.

A principal referência sobre capital social é a de Robert Putnam (1996). Putnam relaciona a tradição cooperativa e os laços de solidariedade horizontal e de confiança com o melhor desempenho institucional das regiões situadas ao Norte da Itália. Na região Sul predominariam as relações verticais, caracterizadas pela concentração de poder de proprietários de terra, menor participação social, incapacidade de os indivíduos agirem coletivamente e maior alocação de oportunidades individualistas. Tal fato explicaria o atraso e as maiores desigualdades sociais dessa parte da Itália.

Os argumentos de Putnam foram criticados por Portes e Landolf (1996) como inconsistentes ao explicar o sucesso ou o fracasso de uma comunidade. Para os autores a situação de pobreza de alguns grupos urbanos não é resultado da falta de capital social ou de sua falta de civismo<sup>2</sup> e sim da falta de recursos econômicos concretos.

Como bem mostra a síntese recente de Abu-El-Hay sobre capital social (1999, p. 71), o ponto de vista de Putnam acaba sendo de profundo ceticismo, quando associa as

---

<sup>2</sup> Portes e Landolf criticam os argumentos de Putnam por os considerar sustentados por um raciocínio tautológico, quando explica que o fracasso ou o sucesso de uma comunidade identificam-se com a presença ou ausência de capital social: “The very concept of citizenship is stunted here: ‘If your is ‘civic’, it does civic things; if it is uncivic’, ‘it does not’” [“o próprio conceito de cidadania está truncado aqui. ‘Se o seu é ‘cívico’, ele faz coisas cívicas; se ele é ‘incívico’, ele ‘não faz coisas cívicas’” – N. R.]

possibilidades de avanço democrático à existência de ingredientes culturais naturais a certas sociedades.

O cientista político Peter Evans (1996), procurando representar uma alternativa neo-institucionalista à visão “culturalista” de Putnam, enfatizou o papel decisivo da burocracia estatal na formação de capital social, no sentido de que a função do Estado passaria da ação reguladora da interação social para a de indutor e mobilizador do capital social, ligando cidadãos e mobilizando as agências públicas a aumentarem a eficiência governamental, a partir de uma sinergia entre o Estado e a sociedade civil como um conjunto de relações que ultrapassa a divisão público/privado.

Evans questiona a possibilidade de essa sinergia depender primariamente de dotes sócio-culturais preexistentes e com origens históricas. Se assim fosse, muitas culturas seriam deixadas de lado e experiências satisfatórias têm mostrado que o importante é a interação entre iniciativas de políticas sociais do Estado e a mobilização social, a partir do patrocínio de um Estado reformista. Para o autor, a sinergia fracassa quando não é forte o engajamento das instituições públicas. Nesse sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Em suma, capital social não é simplesmente um atributo cultural cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações. Ele pode ser criado – desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos convencionais.

Neste estudo de caso sobre o Programa Social da Mangueira busquei verificar a ação do capital social da comunidade da Mangueira, a partir das novas formas de gestão social descentralizadas na cidade do Rio de Janeiro desde 1987.

#### **IV. O CAPITAL SOCIAL EM AÇÃO NA FAVELA DA MANGUEIRA**

Com o intuito de resgatar traços culturais da favela da Mangueira, iniciaremos esta parte com algumas evidências do espírito solidário da comunidade, no sentido de identificar a origem da formação do capital social encontrado por meio dos projetos sociais, apresentados na seqüência.

Embora a ocupação da Favela da Mangueira date do século XIX, o adensamento populacional efetivou-se a partir dos anos 1930. A Mangueira<sup>3</sup> é uma comunidade de baixa renda que cresceu com uma população de gente pobre, constituída quase na totalidade por negros, filhos e netos de escravos – ou seja, elementos da camada dos desprivilegiados social e economicamente.

Na Mangueira a cultura cívica surgiu em torno de manifestações artísticas, culturais e esportivas. A organização social partiu do carnaval, que era o espaço em que havia maior grau de liberdade e que possibilitava levar à cidade o que durante o ano ocorria na comunidade. Os blocos e as rodas de samba eram comuns na comunidade, e a Escola de Samba foi fundada em 1928. Mais tarde foi criado o Esporte Clube Cerâmica, por iniciativa do administrador da Fábrica Cerâmica Brasileira, localizada no morro, e que contou com a colaboração dos moradores. O campo de futebol, além de para torneios, era utilizado para os ensaios da escola de samba e outras festividades comunitárias.

Com a fundação da Escola de Samba da Mangueira no final dos anos 1920, criou-se um espaço de sociabilidade em torno do desfile de carnaval e dos membros da Favela da Mangueira. Mesmo existindo precariedade de recursos materiais, a música – em especial o samba – foi um grande incentivo à integração dos membros da comunidade, que encontram nos laços de solidariedade uma possibilidade de minorar os efeitos das difíceis condições de vida.

A comunidade da Mangueira ficou mundialmente conhecida por sua Escola de Samba. Hoje é consenso que a Favela da Mangueira, a partir de sua Escola de Samba, é o celeiro e patrimônio da cultura popular e berço de alguns poetas mais geniais da música brasileira<sup>4</sup>.

Foi por meio de sua marca cultural que a Escola de Samba da Mangueira expressou seu poder político, mobilizando segmentos da sociedade para a implantação

---

<sup>3</sup> A favela da Mangueira localiza-se no bairro da Mangueira, na zona central da cidade do Rio de Janeiro. Ela é constituída pelas comunidades dos morros da Mangueira, do Chale, do Parque Candelária e dos Telégrafos, denominados de Complexo da Mangueira – a nona maior favela do Rio de Janeiro. Sua população é de 17 860 pessoas, correspondendo a aproximadamente 4 000 famílias. Dados da Mangueira e da Escola de Samba da Mangueira podem ser obtidos no sítio <http://www.mangueira.com.br>.

<sup>4</sup> Entre eles Cartola e Carlos Cachça, que nasceram e foram criados nessa comunidade e depois se tornaram expoentes do samba no Brasil. Além disso, desde o início a Mangueira convive com músicos atraídos pelo samba, como Heitor Villa-Lobos, Noel Rosa e Tom Jobim; hoje continua atraindo grandes nomes da música popular brasileira: Caetano Veloso, Gilberto Gil, Chico Buarque – apenas para citar alguns dos exemplos vivos da história da música popular brasileira.

de melhorias na qualidade de vida da comunidade. A identidade com o carnaval, o samba e a música tem contribuído para a proximidade e o diálogo com diversos setores da sociedade: artistas, intelectuais e setores das camadas médias da sociedade, incluindo turistas de outros estados e países.

O ambiente de solidariedade, aliado à forte identidade cultural de seus membros na busca de um objetivo comum, lançou as bases do estoque de capital social da comunidade.

Com o propósito de verificar a relação entre capital social e nível de associativismo na comunidade da Mangueira, buscamos dados levantados pela Pesquisa sócio-econômica de comunidades de baixa renda (PSECBR) (SCIENCE, 2000). Conforme Putnam (1996), as associações engendram hábitos cívicos e espírito de cooperação e solidariedade na sociedade. O associativismo favorece os valores cívicos, na medida em que a forma de relação entre os diversos grupos organizados pode criar efeitos benéficos para o desenvolvimento social, político e econômico de dada comunidade.

Com relação a essa dimensão, a PSECBR mostrou que nas comunidades da Mangueira apenas cerca de 18% de seus moradores declararam-se associados a algum órgão comunitário. Apesar de a porcentagem de associativismo ser baixa, isso não significa que não haja um nível significativo de sociabilidade e mesmo de laços sociais mais densos que se desenvolvem na Mangueira.

A Tabela 1 mostra a correlação dos diferentes índices de associativismo e uma tendência a diferentes formas de associativismo nas favelas. A associação a órgãos comunitários de bairro nas três comunidades pesquisadas é a forma mais comum de participação comunitária. Os altos percentuais apresentados pelas três comunidades analisadas podem ser atribuídos ao papel desempenhado nos últimos vinte anos por esse tipo de associativismo. Entretanto, em relação à comunidade da Mangueira observa-se um percentual menor em comparação às duas outras comunidades (66% na Mangueira, contra 97% nas favelas do Vidigal e do Jacarezinho). Essa variação pode ser explicada pelo fato de na Mangueira a associação de moradores não ser o principal intermediador nem o elo de ligação quase exclusivo entre o mundo externo e os moradores da favela, na medida em que existe a Escola de Samba da Mangueira cumprindo fortemente esse papel.

A PSECBR também aponta um diferencial bastante expressivo da comunidade da Mangueira quanto à filiação a órgãos comunitários ligados à cultura. Podemos inferir que esse dado indica que a identidade associativa da comunidade passa pelos laços culturais estabelecidos pela presença da Escola de Samba da Mangueira, em virtude de seu forte apelo cultural e artístico, evidenciando, assim, uma diferença grande em comparação com as demais comunidades pesquisadas, que não possuem tal instituição.

TABELA 1 – NÚMERO DE PESSOAS QUE PARTICIPAM DE ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS

	Complexo da Mangueira	Vidigal	Jacarezinho
População	17 860	12 430	37 997
Respondentes	1 915	965	3 331
Associação de bairro	1 270	940	3 235
<i>Associação cultural</i>	410	10	10
Associação esportiva	145	10	38
Associação religiosa	75	0	38
Associação filantrópica	15	0	0
Associação de pais e mestres	0	5	0
Outra	0	0	10

FONTE: SCIENCE (2000).

NOTA: dados relativos ao ano de 1998.

Conforme Putnam (1996), mesmo associações com pouca relação direta com a atividade econômica – como instituições esportivas e culturais –, comporiam o capital social, pois reforçariam as relações de cooperação entre os membros da sociedade. A existência desses laços sociais sinaliza a possibilidade de organizar-se ações coletivas

que visem à promoção do desenvolvimento social de dada localidade. Logo, a existência da Escola de Samba da Mangueira, que possui um forte apelo cultural na comunidade, pode funcionar como um importante catalisador de redes sociais capazes de promover padrões de sociabilidade e bens coletivos para a comunidade.

Não é tanto a quantidade de associações e sim a qualidade da participação nelas que distingue uma comunidade cívica. Certas estruturas e práticas sociais reforçam as normas e os valores de uma comunidade. Essa idéia de Putnam favorece a compreensão do grau de associativismo da Mangueira, pois, apesar da taxa estimada pela PSECBR ser de apenas 18% de associados a algum órgão comunitário, a comunidade da Mangueira conta com uma instituição importante, agregadora de sua população, que é sua Escola de Samba. Ela tem tido um papel importantíssimo, como, por exemplo, ao inculcar em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, contribuindo, assim, para o desenvolvimento comunitário, pois tem o potencial de incorporar e promover a colaboração social.

Assim, além de produzir desfiles de carnaval, a Escola de Samba da Mangueira, desde 1987, tem desenvolvido inúmeros projetos sociais, por meio do Programa Social da Mangueira. São 30 projetos na área de educação (desde infantil até o Ensino Superior), saúde, desportos, lazer, cultura, artes, música dança, formação profissional e assistência jurídica e social. Todos os serviços são totalmente gratuitos para as populações da Mangueira e das comunidades vizinhas.

No início dos anos 1980, aulas de esporte eram dadas na rua abaixo do viaduto próximo à quadra da Escola de Samba; a única condição imposta ao futuro atleta era o dever de freqüentar uma escola de ensino regular.

Em 1987, lideranças da Escola de Samba da Mangueira, preocupadas com o jogo realizar-se embaixo do viaduto, resolveram solicitar ao governo federal o terreno baldio também próximo à Escola de Samba, então pertencente à Rede Ferroviária Federal. O terreno foi cedido por 99 anos, para a execução de projetos sociais coordenados pela Escola de Samba da Mangueira.

Funcionários da empresa multinacional Xerox do Brasil que, além de desfilarem pela Escola de Samba da Mangueira, também contribuía voluntária e individualmente em ações sociais na comunidade, doando cestas de alimentos e uniformes de futebol para as crianças, conseguiram junto ao Presidente da Xerox do Brasil o apoio financeiro

ao projeto esportivo que se elaborava e que se denominaria Projeto Vila Olímpica. Assim, samba e solidariedade entrecruzam-se novamente.

Além disso, o governo estadual, apoiando a iniciativa, construiu toda a infraestrutura do pólo esportivo, com 35 mil metros quadrados. Quanto à participação do poder público na rede, os governos estadual e municipal são os mais atuantes no Programa Social da Mangueira. O governo estadual, por meio da Secretaria Estadual de Educação, administra diretamente o Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) Nação Mangueirense; além disso, patrocina o projeto “Artisticamente Mangueira” elaborado pela direção desse colégio. O governo municipal, por meio de convênio, possui uma atuação mais ampla, por meio das Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Cultura e Desenvolvimento Social, indo além de mero repassador de verbas, no sentido de responsabilizar-se pelas diretrizes técnicas e pela ampliação do atendimento a toda a comunidade da favela e adjacências.

A empresa que compõe a rede desde a implantação dos projetos e que injeta a maior soma de recursos é a Xerox do Brasil, por meio do Instituto Xerox. Ela investe, aproximadamente, R\$ 1,26 milhão por ano em três grandes projetos.

Desde o ano 2000, a empresa que está em segundo lugar em contribuições, investindo anualmente R\$ 400 mil no Programa Social da Mangueira, é a BR Distribuidora-Petrobrás, por meio do Projeto Centro Cultural BR-Mangueira.

Em relação à integração com a comunidade, o Programa Social da Mangueira possui um setor denominado Atendimento Comunitário, realizado por um morador da favela que lá habita há 40 anos. Seu papel consiste em estabelecer uma relação direta com os moradores, com os presidentes das associações de moradores e com as igrejas da comunidade.

Um indicador expressivo é o número de parcerias que foram agregando-se ao longo dos anos. Em 1988 havia três projetos sociais com apenas duas empresas privadas parceiras. Em 1999, o Programa passou a ter dezesseis projetos sociais com a parceria de 24 empresas privadas; em 2001 passou a contar com 47 parcerias: 27 empresas privadas, três universidades privadas, sete órgãos públicos e dez relacionados à organização da sociedade civil, como ONGs, associações, sindicatos, entidades de classe e instituições filantrópicas.



Em quase duas décadas de trabalho social, em apenas 15 desses projetos 25 000 atendimentos foram realizados, além de 60 000 pessoas serem atendidas pelo Projeto Vidro é Comida, Saúde e Educação, que recolhe vidros em troca de uma cesta de gêneros alimentícios.

O sonho da maioria dos jovens que participam dos projetos de capacitação profissional é o de conseguir um trabalho e serem reconhecidos pelos pais e pela sociedade. Os resultados apontam que 70% dos adolescentes que participam desses projetos são absorvidos pela empresa em que fizeram estágio.

Em entrevistas, alguns coordenadores dos projetos sociais afirmaram receber frequentemente informações das escolas municipais sobre a melhora significativa do rendimento escolar dos alunos que participam das atividades do Programa Social da Mangueira.

O dinamismo da Escola de Samba da Mangueira em agregar parceiros na construção de uma rede de colaboração na resolução dos problemas sociais da comunidade já lhe renderam três prêmios: dois da rádio BBC de Londres e um do Programa das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (*UNICEF*), como o melhor projeto social da América Latina e depois como Programa exemplar para o Terceiro Mundo. Recebeu também, como reconhecimento nacional e internacional, a visita de presidentes de República: Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Bill Clinton (Estados Unidos) e Nelson Mandela (África do Sul).

A Escola de Samba da Mangueira faz questão de ancorar todos os projetos na tradição cultural da Escola de Samba da Mangueira: verde (esperança) e rosa (amor). Sendo assim, todos os funcionários usam uniformes com o logotipo da Escola e com as cores verde e rosa, além de alguns projetos terem o nome de Nação Mangueirense: uma das quatro creches, o CIEP (com escolarização da 5ª série do Ensino Fundamental ao Ensino Médio) e o posto de saúde. Desse modo, a idéia é prevalecer a identidade de ser “mangueirense” ao ocupar o espaço da cidadania. Esse parece um aspecto fundamental dos vínculos associativos vindos da mobilização dos atores envolvidos no Programa Social da Mangueira.

Em suma, constata-se que a parceria entre empresas, poder público e comunidade tem facilitado a implementação e o desenvolvimento das ações sociais comunitárias. Os três atores têm atuado na seguinte direção: a Escola de Samba,

fornecendo o capital social, e as empresas e o poder público fornecendo o capital financeiro e as diretrizes técnicas.

## **V. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como pude observar, foi nos anos 1980 que o Programa Social da Mangueira foi elaborado. O cenário político da época trazia em seu bojo o processo de redemocratização do país e o prenúncio da promulgação da nova Constituição Federal. Novos mecanismos legais e institucionais – como a descentralização administrativa e a participação cidadã – foram canalizados pelo aparelho estatal para o desenvolvimento de políticas sociais em nível local. Foi nessa época que o governo federal cedeu à comunidade um terreno da Rede Ferroviária Federal e o governo do estado ficou responsável pela construção de toda a infra-estrutura da Vila Olímpica, juntamente com o apoio do governo municipal.

Não podemos perder de vista a dimensão do Estado nessa rede. Assim, lembramos de Peter Evans, que afirma que a sinergia entre o Estado, o mercado e a sociedade civil fracassa não pela ausência de capital social, mas pela ausência do engajamento político e social estatal. Quando o Estado passa de ator regulador da interação social a indutor e/ou mobilizador de capital social, ligando cidadãos e articulando-se a um conjunto de relações que ultrapassam a divisão público/privada, ele aumenta a sua eficácia governamental e cria um círculo virtuoso de mudança institucional. Na Mangueira o Estado foi capaz de patrocinar uma iniciativa comunitária, passando de ator regulador a um ativo mobilizador de capital social. Assim, o ativismo institucional do Estado estimulou redes cívicas a ganharem uma vida autônoma, como é o caso do Programa Social da Mangueira, gerenciado em parceria com a Escola de Samba da Mangueira, como representante legítima da comunidade da favela.

O cenário da economia política passou a intermediar o surgimento de novos valores entre alguns setores do empresariado. Uma parte desse empresariado passa a reconhecer os graves problemas sociais no país, assim como que sua empresa pode ter uma importante função social no equilíbrio da sociedade. Portanto, a responsabilidade passa a ser assumida por algumas entidades empresariais. Assim, pudemos vislumbrar algumas iniciativas inovadoras no Brasil, em que diversos atores sociais passaram a

cooperar para minimizar a dívida social brasileira. Trata-se de um novo arranjo institucional de cooperação com o poder público e a sociedade civil, instaurado a partir da implementação de práticas de governança.

Como pudemos observar, são a capacidade gerencial sincronizada do Programa Social da Mangueira com seus parceiros, no espírito cívico da Escola de Samba da Mangueira e no orgulho artístico da comunidade os aspectos mais significativos do êxito desse programa social.

Com relação à governança estabelecida entre o poder público, percebemos que passam por um intenso processo de aprendizagem, na medida em que tanto a Escola de Samba da Mangueira como os governos estão elaborando ações compartilhadas e contracenadas em um ambiente desconhecido por ambos. É um processo bastante complexo que implica absorção das novas leis que garantem os direitos das crianças e dos adolescentes, das dinâmicas de comunicação e negociação e do intercâmbio de informações entre o público e o privado, ou seja, é um novo espaço público não-estatal que se constrói e em que a participação e a representação da sociedade civil ainda consolidam-se. Entendemos que relações sinérgicas não são garantidas por meio de lei, convênio ou contrato e sim por meio de um processo construído gradualmente, no sentido de ser capaz de amadurecer as relações de confiança, reciprocidade e do próprio aprendizado gerencial e democrático.

Talvez os resultados de nosso estudo pareçam otimistas demais – na medida em que constatamos que a governança estabelecida no Programa Social da Mangueira é bem-sucedida –, mas ainda há muito que fazer. Apesar de o Programa Social da Mangueira desenvolver-se ao mesmo tempo a partir de ingredientes cultura cívica da comunidade e do engajamento de fortes instituições, como a Escola de Samba da Mangueira, empresas privadas e o poder público, a sinergia entre esses atores não é um fato dado. É preciso constância de propósitos. Ainda é necessário que tanto o poder público quanto a Escola de Samba da Mangueira envolvam-se efetivamente com a comunidade, tornando-a parceira nesse aprendizado. Destaca-se a necessidade de uma atuação mais eficaz do poder público em relação ao desenvolvimento econômico e social da comunidade, com projetos de infra-estrutura urbana, geração de renda e educação ambiental contínua para a população. Em caso contrário, a ausência e/ou a descontinuidade dessas políticas geram demandas que acabam recaindo sobre a Escola

de Samba da Mangueira, que – na maioria das vezes – não tem condições de responder sozinha a elas, sem o compromisso do poder público.

Finalmente, dado o quadro sinistro de miséria em nossas favelas: falta de oportunidades, de amparo de políticas estatais consolidadas, da existência da rede do tráfico e de tudo que destrói as crianças e jovens pobres do Brasil, acreditamos que o bem-estar pode chegar ao cidadão por meio de ações pontuais de solidariedade da iniciativa privada. Contudo, não será somente a responsabilidade social das empresas que dará conta da dívida social, pois somente o Estado pode garantir que os bens de consumo coletivo alcancem a todos pela simples razão do direito de cidadania. Não como um Estado motor e promotor de domínio exclusivo do bem-estar público, porém sim por meio da sinergia de cooperação entre empresa, sociedade civil e Estado, que pode reforçar a concepção ampla de democracia. Em caso contrário, é difícil sustentarmos políticas dinâmicas e estabelecer vínculos que possam vir a responder às expectativas dos cidadãos de maneira digna e eficiente.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABU-EL-HAJ, J.** 1999. O debate em torno do capital social : uma revisão crítica. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, 1º semestre, pp.65-79.
- AVRITZER, L.** 1995. Cultura política, atores sociais e democratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 10, n. 28, junho, pp.109 – 122.
- \_\_\_\_\_. 1997. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, n.39, pp. 148 – 174.
- CARVALHO, J. M.** 1995. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. Ciudad de México : Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLS, M.** 1999. *A era da informação : economia, sociedade e cultura*. V. 2 : O poder da identidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CHEIBUB, Z. B. & LOCKE, R. M.** 2000. *Valores ou interesses?* Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas. In: KIRSCHNER, Ana M. GOMES,E.R.& CAPPELLIN, P. (org.) *Empresa, Empresários e Globalização*.Rio de Janeiro: Relume Dumará.

- DINIZ, E.** 1995. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 1990. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 385 – 415.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- EVANS, P.** 1996. Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, pp. 1119-1132. Great Britain: Pergamon e Elsevier Science Ltda.
- FERNANDES, R. C.** 1995. Elos de uma cidadania planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 28, jun, pp.15 – 34.
- GOMES, E. R. & GUIMARÃES, F.** 2000. Os empresários entre a tradição e a renovação : o caso do PNBE. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro: NUSEG/UERJ, v. 2, n. 1, abril.
- INSTITUTO ETHOS.** 2000. *Indicadores Ethos de responsabilidade social*. Instrumento de avaliação e planejamento para empresas. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.
- KLIKSBERG, B.** 1999. Capital social y cultura : claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v. 69, dec, pp. 85-112.
- LECHNER, N.** 1997. Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v. 61, n. 39, abr., pp. 7 – 17.
- PORTES, A. & LANDOLF, P.** 1996. The Downside of Social Capital. *The American Prospect*, n. 26, May-Jun: 18 – 21, 94.
- PUTNAM, R.** 1996. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- REILLY, C.** 1999. Redistribuição de direitos e responsabilidades. Cidadania e capital social. In: PEREIRA, L. C. B. & GRAU, N. C. (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ROSANVALLON, P.** 1998. *A nova questão social*. Repensando o Estado-providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

- SCIENCE.** 2000. *Pesquisa sócio-econômica das comunidades de baixa renda.* Rio de Janeiro: Sociedade Científica de Ciências Estatísticas.
- SEN, A.** 1999. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Cia. das Letras.
- SERALGEDIN, I.** 1993. Praticando o desenvolvimento sustentável. *Finanças & Desenvolvimento*, Washington, D. C., Dec., . : The World Bank Group, dezembro, pp. 6 - 10
- SKIDMORE, D.** 2001. Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico. *In* : ABREU, A. A. (org.). *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do séc. XX.* Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- WORLD BANK.** 1992. *Governance and Development.* Washington, D. C. : The World Bank Group.