

# O Plano de Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus – Elaboração, Resultados, Atualização, Aprendizados

THE COMMUNITY DEVELOPMENT PLAN IN CIDADE DE DEUS -  
PREPARATION, RESULTS, UPDATE, LEARNING

**Cláudia Ribeiro Pfeiffer<sup>1</sup>**

## RESUMO

O presente texto constitui relato de processo de desenvolvimento desencadeado na cidade do Rio de Janeiro, quando do lançamento do filme Cidade de Deus, em 2002. Um processo que vem (i) reunindo pessoas e profissionais de universos sócio econômico, político, cultural e territorial diversos, na direção da construção de um local e de uma cidade na qual todos tenham tranquilidade para viver e criar seus filhos; (ii) reinventando relações e práticas, sociais e políticas, na cidade; e (iii) resultando em benefícios para todos os nele envolvidos ou por ele afetados. A partir da compreensão do conceito de cooperatividade sistêmica como aquela que acontece “quando agentes que compõem um determinado todo cooperam entre si, beneficiando-se e beneficiando todas as partes que constituem esse todo e também o meio onde ele se insere” (MONTEIRO, 2003:6), este trabalho busca: demonstrar que a cooperatividade sistêmica é, de fato, possível; chamar a atenção para a importância da colaboração no território e da formação de comunidades cívicas (PUTNAM, 1996) para a resolução de problemas e a promoção de desenvolvimentos em cidades brasileiras.

Palavras-chave: Desenvolvimento comunitário; Desenvolvimento local; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

*This paper is a report of the development process initiated in the city of Rio de Janeiro in the release of the film Cidade de Deus, in 2002. A process that has (i) bringing together people and professional worlds socio-economic-cultural-political-territorial different, toward the building of a place and a city in which everyone has peace of mind to live and raise their children, (ii) reinventing relationships and practices, social and political, in the city, and (iii) resulting in benefits to all involved in, or affected by it.*

*By understanding the concept of systemic cooperativity like that would happen "when agents comprising a given all cooperate, benefiting themselves and benefiting all parties that constitute the whole and the environment where it belongs" (MONTEIRO, 2003:6), this paper seeks to: demonstrate that the cooperativity is systemic, in fact, possible, draw attention to the importance of collaboration on the territory, and the formation of civic communities (Putnam, 1996) to solving problems and promoting development in cities.*

*Key Words: Community Development; Local Development; Public Policy.*

<sup>1</sup> Socióloga e Dra. em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Profa. Adjunta do IPPUR/UFRJ. E-mail: [claudia.pfeiffer@mpprio.com.br](mailto:claudia.pfeiffer@mpprio.com.br). Site: <http://claudiapfeiffer.wordpress.com>

### **Em que Consiste a Prática:**

Mais do que uma prática, o que se pretende relatar é um processo.

Um processo que tem início em 2002, quando do lançamento do filme Cidade de Deus - o sucesso mundial do filme jogou luz sobre a localidade de mesmo nome, particularmente, sobre a história da violência na mesma, reforçando seu estigma, por um lado, e gerando oportunidades de desenvolvimento humano, de desenvolvimento comunitário e de desenvolvimento social na cidade do Rio de Janeiro<sup>i</sup>, por outro.

Um processo que apresenta como principais resultados: a elaboração, em 2004, com metodologia participativa, de um plano para o desenvolvimento local; uma avaliação da importância do plano para a localidade, um ano após sua elaboração; uma série de realizações em diversas áreas de atuação (trabalho, emprego e renda, habitação educação, comunicação, etc.), entre 2004 e 2010; a atualização do plano, também com metodologia participativa, em 2010.

### **Contexto no Qual Ocorre:**

O processo ocorre em contexto de intensas transformações no país e na cidade do Rio de Janeiro. Contexto no qual, paulatinamente, sociedade civil organizada, entidades empresariais, empresas, Governo Federal, Governo Estadual e Governo Municipal assumem a responsabilidade pelo enfrentamento da questão da violência na cidade referida; e elaboram e implementam programas, projetos, propostas, iniciativas, tanto voltados, especificamente, para a segurança pública, quanto para a melhoria das condições de existência dos grupos que estão mais vulneráveis às práticas e à produção da violência urbana.

### **A Que Público se Direciona:**

A elaboração do Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus, as realizações decorrentes de sua existência e sua atualização têm por finalidade contribuir, através do estabelecimento de um diálogo qualificado entre Governo e sociedade, para que os moradores e trabalhadores do local, e da cidade do Rio de Janeiro em seu todo, tenham tranquilidade e satisfação em viver e criar seus filhos.

### **Procedimentos Adotados:**

O processo que resultou na elaboração do Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus teve início em janeiro de 2003, quando o então Secretário Nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, e o então prefeito César Maia anunciaram que a Cidade de Deus - atualmente bairro que constitui a XXXIV Região Administrativa do Município do Rio de Janeiro -, seria a primeira localidade do Rio de Janeiro a receber uma série de intervenções com o propósito de eliminar a violência. A ideia era mobilizar governos, instituições e a sociedade no sentido de transformar a Cidade de Deus, de sinônimo de tragédia e medo, em palco da mudança e da esperança (Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus, 2004)<sup>ii</sup>.

O Fórum Empresarial do Rio, também criado em janeiro de 2003 por lideranças empresariais da cidade - com o objetivo de mobilizar forças da sociedade civil,

para, em parceria com o Poder Público e dentro de uma perspectiva de responsabilidade compartilhada e integrada, priorizar o desenvolvimento social da cidade -, decidiu atender ao chamado. E escolheu a Cidade de Deus para o desenvolvimento de sua primeira iniciativa, entrando em contato com algumas de suas lideranças comunitárias.

Nos primeiros contatos do grupo - composto por representantes do Poder Público, de Organismos Internacionais, da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (FECOMÉRCIO), particularmente do Serviço Social do Comércio do Rio de Janeiro (SESC Rio), da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (FENASEG), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e do Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas no Rio de Janeiro (SEBRAE/RJ) -, com a Cidade de Deus, foram identificadas diversas iniciativas sociais, porém desenvolvendo-se de forma isolada.

Na tentativa de superar essa situação, e após longas discussões e intensos debates entre os moradores e trabalhadores da localidade, foi criado o Comitê Comunitário da Cidade de Deus. E, em seguida, o Núcleo de Articulação, composto, inicialmente, por: 1 representante das FENASEG, 1 representante do SESC Rio, 1 representante da Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro (FETRANSPOR), 3 representantes do governo (federal, estadual, municipal), 3 representantes da Comissão Executiva do Comitê Comunitário e 1 representante de cada entidade/empresa parceira (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa no Rio de Janeiro-SEBRAE/RJ, Linha Amarela S.A – LAMSA, etc.).

O Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus foi um dos produtos da atuação do Núcleo de Articulação. Sua elaboração resultou de necessidade do Núcleo e, particularmente, do grupo que representava o Fórum Empresarial Rio no mesmo, de sistematizar todas as informações sobre o processo desenvolvido no ano de 2003.

Nesse sentido, seus representantes chamaram 4 profissionais (consultores) a apresentarem propostas. E a proposta aprovada, de autoria da autora deste relato, sugeria que a sistematização das informações e conhecimentos acumulados ao longo do primeiro ano de trabalho tivesse como produto um plano de atuação para os próximos 5 anos. Um plano que contribuísse para fazer avançar a articulação de programas, projetos e ações sociais em andamento na comunidade, bem como para desencadear a realização, a implantação e o desenvolvimento de novas iniciativas em prol da mesma.

A elaboração do Plano foi feita em duas etapas:

1. Trabalho em grupo pelas Comissões Temáticas do Comitê Comunitário, que haviam sido formadas para levantamento das demandas da população local - Trabalho, Emprego e Renda, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Promoção Social, Comunicação, Cultura e Esporte -, para a definição: dos principais problemas da Cidade de Deus, em cada área temática; das condições de vida que se pretendia produzir/alcançar na localidade nos próximos 5 anos; do que precisaria ser feito para tanto; de quem poderia contribuir para que isto acontecesse; de como cada um poderia contribuir; das iniciativas então em andamento no sentido da resolução dos problemas identificados; e das iniciativas previstas nesse mesmo sentido.

Essas definições foram registradas em fichas e coladas em painéis com a seguinte estrutura:

**Projeto Social Cidade de Deus**

**Área Temática:**

| Principais Problemas | O Que Queremos até 2009 | O Que Precisa Ser Feito | Quem Poderá Contribuir | Como Poderá Contribuir | Iniciativas em Andamento | Iniciativas Previstas |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------|
|----------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|-----------------------|

2. Apresentação, discussão e consolidação do conteúdo dos painéis, em Oficina de Trabalho de dois dias, com a participação de integrantes das instituições que constituíam o Comitê Comunitário e o Núcleo de Articulação Empresarial do Rio<sup>iii</sup>.

A Oficina foi realizada na Pousada do SESC Rio, em Nogueira (RJ), nos dias 27 e 28 de março de 2004.

Para viabilizar o desenvolvimento sustentável da Cidade de Deus, constituiu-se legalmente, em 2006, com o apoio técnico e financeiro de um órgão do governo federal (FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos) e de uma organização não-governamental (IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), a Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local (Silveira, 2007). A Agência é uma entidade sem fins lucrativos, que tem como associados e dirigentes as organizações e lideranças ligadas ao Comitê Comunitário.

Entre 2006 e 2010, a Agência enfrentou uma série de desafios para se estabelecer.

Em outubro de 2010, frente à perspectiva de implantação do Programa UPP Social, da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em Cidade de Deus - programa que tem por finalidade coordenar programas e projetos sociais, culturais, ambientais e de desenvolvimento nas comunidades pacificadas do Rio, numa colaboração entre Estado, Prefeitura, empresas e ONGs –, organizações locais e a Agência Cidade de Deus de Desenvolvimento Local decidiram atualizar o Plano de Desenvolvimento Comunitário, para que ele pudesse ser utilizado como um dos instrumentos orientadores das políticas públicas no local.

A responsável pela proposta metodológica e pela condução da elaboração do Plano foi chamada para conduzir a sua atualização, em Fórum Comunitário, e sugeriu que a dinâmica do Fórum fosse baseada no preenchimento dos quadros abaixo destacados, em duas etapas, por grupos de pessoas formados em torno das Áreas Temáticas definidas no plano (Trabalho, Emprego e Renda, Educação, Habitação, Saúde, Meio Ambiente, Promoção Social, Esporte, Cultura e Comunicação,), facilitados por estudantes da UFRJ.

**Dinâmica dos Grupos Formados por Área Temática**

**1ª Parte**

|                                |                                  |
|--------------------------------|----------------------------------|
| <b>O Que Queríamos em 2004</b> | <b>O Que Precisava Ser Feito</b> |
| Como definido no Plano         | Como definido no Plano           |

|                        |                       |                          |
|------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <b>O Que Foi Feito</b> | <b>Como Foi Feito</b> | <b>O Que Falta Fazer</b> |
|                        |                       |                          |

|                            |                              |
|----------------------------|------------------------------|
| <b>O Que Não Foi Feito</b> | <b>Por Que Não Foi Feito</b> |
|                            |                              |

**2ª Parte**

|   |
|---|
| <b>O Que Queremos Hoje, Para Além Do Que Estava Previsto no Plano</b> |
|   |

Uma vez preenchidos, os quadros seriam apresentados em plenária que reuniria todos os participantes do Fórum, pelos moradores.

Em 16 de outubro de 2010, como previsto, foi realizado o Fórum Comunitário para a Atualização do Plano. O Fórum contou com a participação: de moradores; de representantes de organizações não-governamentais, de diversos órgãos públicos, e de empresas públicas e privadas que atuam na região; de diversos parceiros do Comitê Comunitário e da Agência; da Subsecretária de Estado de Assistência Social e de Direitos Humanos e de membros da equipe da UPP Social.

O trabalho transcorreu como planejado na medida do possível, isto é, de acordo com a infraestrutura e os recursos disponíveis e com a dinâmica vivenciada por cada grupo na realização dos procedimentos sugeridos.

Os grupos se reuniram nas salas de aula da Escola Municipal Alphonsus Guimarães e montaram os quadros solicitados, com o auxílio dos estudantes, sob a supervisão da professora. Os resultados do trabalho foram apresentados por moradores ou representantes de organizações locais, em plenária com a participação de todos os envolvidos, indicando que houve avanços em relação ao que se demandava, em 2004, mas poucos que permitam ampliar significativamente as capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam (por exemplo, Cidade de Deus continua sem escolas de ensino médio; a maioria dos cursos de qualificação profissional são de curta duração e voltados para atividades subalternizadas e braçais).

**Resultados do Processo:**

Em Seminário de Avaliação, realizado com a participação de todos os envolvidos em sua elaboração, após um ano, foram apontadas como contribuições do plano para a comunidade:

- ✓ O Plano revelou o saber acumulado na comunidade sobre si mesma (história, realidade, problemas, expectativas, projetos, potencialidades, limitações);
- ✓ Contribuiu para consolidar processo de união entre pessoas e instituições locais;
- ✓ É um parâmetro, um guia para a negociação e a ação coletiva;
- ✓ Contribuiu para melhorar e objetivar o diálogo da comunidade com Governos (principalmente com o Governo Federal);
- ✓ Trouxe diversos projetos e oportunidades para a comunidade (inclusão digital, qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho formal, contatos com autoridades públicas, etc.);
- ✓ Contribuiu para a formação de imagem positiva da comunidade;
- ✓ A implementação do Plano revelou limitações que a comunidade desconhecia (analfabetismo funcional; dificuldades na resolução de problemas que são da cidade e da sociedade em seu todo e não apenas da Cidade de Deus).

Como produtos da atuação da Agência, pode-se contabilizar, dentre outros:

- ✓ Capacitação dos agentes locais como gestores, mediante oficinas com metodologias participativas;
- ✓ Identificação de potencialidades para criação de cooperativas, formação em economia solidária e criação de empreendimento associativo e autogestionário na área de construção civil – Cooperativa de Trabalho Forte da Cidade de Deus - Coop. Forte CDD;
- ✓ Mobilização e coordenação entre instituições locais e parceiras para debater a qualidade da educação, formar educadores locais, contribuir na construção de um plano integrado para a área, com participação da comunidade e abrangendo diversos níveis de ensino;
- ✓ Construção de 618 unidades habitacionais, para transferência de famílias que viviam em condições mais precárias;
- ✓ Constituição de um sistema de comunicação interna e externa que envolve diversos componentes integrados – rádio comunitária, produção de vídeos, site na internet e jornal comunitário (Silveira, 2007).

Ainda como resultados ou desdobramentos do processo iniciado em 2002, pode-se apresentar a criação, em 2009, do Portal Comunitário da Cidade de Deus<sup>iv</sup>, que tem por objetivos divulgar informações sobre as atividades promovidas na comunidade e esclarecer suas dúvidas e a própria atualização do Plano.

### **Aprendizados:**

Assim como os resultados, os aprendizados nesse processo são muitos. A destacar, as seguintes constatações:

- ✓ A colaboração entre Governo, empresas, entidades empresariais, sociedade civil organizada, grupos e pessoas de universos sócio-econômico-culturais-territoriais diversos, a partir do território<sup>v</sup>, pode resultar, de fato, em desenvolvimento comunitário e social em cidades brasileiras<sup>vi</sup>. Preconceitos entre pessoas e grupos de universos sócio-

econômico-culturais-territoriais diversos foram deixados de lado, em prol da possibilidade de uma construção coletiva – um plano participativo. A Cidade de Deus, com seu Plano, ganhou poder nas relações sociais de poder;

- ✓ Essa colaboração, no entanto, não assegura a formação de comunidades cívicas, como definidas por PUTNAM ((1996), embora possa resultar na formação de redes cívicas, ou seja, de um conjunto de conexões entre pessoas, grupos e organizações imbuídos de espírito público (Pfeiffer, 2010). E, muito menos, o desenvolvimento humano, como definido por SEN (2000).

Em vista disso, fica evidente a necessidade de se refletir sobre os procedimentos a serem adotados no sentido da constituição de comunidades cívicas que tenham como objetivo o desenvolvimento humano, em comunidades em desvantagem social, nas cidades e sociedades brasileiras.

### Referências

Miranda, Maressa da Silva. (2009). O mundo da vida e o Direito na obra de Habermas. Prisma Jur., São Paulo, v. 8, n.1, p. 97-119, jan./jun.

Monteiro, João de Paula. *Cooperação: saiba o que é cooperatividade sistêmica para um novo tipo de desenvolvimento*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2003.

Pfeiffer, Cláudia Ribeiro. (2006) *A participação social no contexto do desenvolvimento local/comunitário*. Trabalho apresentado na Mesa-Redonda Planos e Planejamentos: impasses e limites da participação da XII Semana de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR. Rio de Janeiro, Fórum de Ciência e Cultura (FCC) da UFRJ, 25 a 29 de setembro.

PFEIFFER, Cláudia (2010). Responsabilidade social, desenvolvimento local e políticas públicas: benefícios da colaboração público-privado a partir do território. (2010). Trabalho apresentado no Grupo Temático “Desenvolvimento Territorial, Políticas e Participação”, do XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL: RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), realizado na Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Nacional de Cuyo, em Mendoza, Argentina, entre 28 e 30 de outubro.

Plano para o Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus, 2004. Disponível em:

<http://www.redescomunitarias.org.br/images/Biblioteca/Plano%20de%20Desenvolvimento%20Comunit%C3%A1rio%20da%20Cidade%20de%20Deus.pdf>.

Acesso em: 30.08.2010.

PUTNAM, Robert D. (1996) *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas..

Sen, Amartya (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Silveira, Caio Márcio. Conexões entre desenvolvimento local, economia solidária e tecnologia social, Revista Trimestral de Debate da Fase. *Proposta* n. 112. Disponível em:

[http://www.acompanhamentoproninc.org.br/proposta/proposta\\_112/caio.pdf](http://www.acompanhamentoproninc.org.br/proposta/proposta_112/caio.pdf) \*.

Acesso em: 30.08.2010.

---

<sup>i</sup> Por desenvolvimento humano compreende-se aqui, a expansão das capacidades das pessoas de exercer ponderadamente a sua condição de agente e de levar o tipo de vida que valorizam (SEN, 2000). Por desenvolvimento comunitário, a melhoria das condições gerais de existência de grupos de pessoas que vivem em comunidades em desvantagem social (em recortes sócio-territoriais identificados por abrigar pessoas que não tem acesso a condições reconhecidas socialmente como necessárias para desenvolver seu potencial humano e social na economia capitalista) e/ou o aumento de poder desses grupos nas relações sociais de poder (PFEIFFER, 2006). E, por desenvolvimento social na cidade, o aprimoramento das relações e da convivência entre pessoas de universo sócio-econômico-culturais-territoriais diversos, bem como a formação de comunidades cívicas, como as define PUTNAM (1996: 30-31), ou seja, comunidades caracterizadas por “cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração (PFEIFFER, 2010).

<sup>ii</sup> O Plano encontra-se no link:

<http://www.redescomunitarias.org.br/images/Biblioteca/Plano%20de%20Desenvolvimento%20Comunit%C3%A1rio%20da%20Cidade%20de%20Deus.pdf>

<sup>iii</sup> Da Oficina, também participou um representante da Caixa Econômica Federal.

<sup>iv</sup> A idéia desse portal surgiu a partir de uma pesquisa feita pelo Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SOLTEC/UFRJ), com as organizações sociais comunitárias da Cidade de Deus.

O link para o Portal é: <http://www.cidadededeus.org.br:8080/cdd>

<sup>v</sup> Por território entende-se a dimensão espacial do mundo da vida, “mundo histórico-cultural concreto, das vivências cotidianas, com seus usos e costumes, saberes e valores” (PIZZI, apud MIRANDA, 2009). Ou em outros termos, o espaço sobre o qual as interações e relações estabelecidas entre pessoas, no cotidiano, na busca de sua sobrevivência e reprodução e, também, da realização de seus desejos, interesses, objetivos e finalidades, se configuram.

<sup>vi</sup> Ver definições de desenvolvimento comunitário e social na nota 1.